

HSFK-Report Nr. 6/2011

Konventionelle Rüstungskontrolle in Europa – Wege in die Zukunft

Rüdiger Hartmann/Hans-Joachim Schmidt

© Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Adresse:

HSFK · Baseler Straße 27–31 · 60329 Frankfurt am Main

Telefon: +49(0)69 95 91 04–0 · Fax: +49(0)69 55 84 81

E-Mail: hartmann34@t-online.de · schmidth@hsfk.de · Internet: www.hsfk.de

ISBN: 978-3-942532-29-7

Euro 6,–

Zusammenfassung

Der „Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa“ (KSE-Vertrag), ist nach dem Rückzug Russlands im Dezember 2007 nahezu tot. Das 1999 in Istanbul unterzeichnete „Übereinkommen über die Anpassung des Vertrags über konventionelle Streitkräfte in Europa“ (A-KSE), das ihn ablösen sollte, trat nie in Kraft und hat keine Zukunft. Seit 2009 in Wien geführte Gespräche über ein Mandat für künftige Verhandlungen zur Modernisierung des konventionellen Rüstungskontrollregimes in Europa sind in eine Sackgasse geraten.

Die Erweiterungspolitik der NATO spielte bei dieser Entwicklung eine entscheidende Rolle. Noch negativer wirkte sich die vom Bündnis vorgenommene Verknüpfung der Rüstungskontrolle mit den unregulierten territorialen Konflikten in Georgien und in Moldau aus. Mit dem Zerfall der Sowjetunion entstanden dort secessionistische Bewegungen, die von russischen Garnisonen Unterstützung erhielten. In Istanbul hatte sich Russland politisch zum Abzug seiner Truppen verpflichtet, diesen jedoch anschließend nur teilweise vollzogen. Die NATO suchte durch Forderungen in der Rüstungskontrolle verstärkten Druck auf Moskau zugunsten der legalen Regierungen auszuüben. Seit 2002 verlangte sie den Abzug der russischen Truppen als Voraussetzung dafür, dass die Bündnismitglieder mit dem Ratifizierungsprozess des A-KSE beginnen. Die Verweigerung der Ratifizierung des A-KSE verhinderte eine rüstungskontrollpolitische Abfederung der Beitrittspolitik. Russland sah seine Sicherheitsinteressen erheblich verletzt und zog mit der Suspendierung des KSE-Vertrags einschneidende Konsequenzen.

Der Anschein trägt, dass konventionelle Rüstungskontrolle in Europa schon überflüssig sei. Der Georgienkrieg, der 2008 die seit 1990 schwerste Krise zwischen der NATO und Russland auslöste, machte offensichtlich, welche Bedrohungsperzeptionen und gefährlichen regionalen Konflikte es immer noch auf dem Kontinent gibt. Unsicherheit besteht fort, solange mangels eines tragfähigen kooperativen Sicherheitssystems die Rolle Russlands in Europa ungeklärt ist. In der gegenwärtigen Phase kann die konventionelle Rüstungskontrolle erstens dazu beitragen, angesichts der fortbestehenden unregulierten territorialen Konflikte Kriege zu verhüten. Zweitens historische Ängste in Mitteleuropa vor einem erstarkenden Russland mindern sowie drittens mögliche militärische Folgen der Bündniserweiterung für Moskau berechenbar machen und so russisches Misstrauen überwinden.

Das am 19. November 2010 von den Staats- und Regierungschefs in Lissabon verabschiedete „Strategische Konzept der NATO 2010“ gibt zusätzlichen Anlass für verstärkte Bemühungen um konventionelle Rüstungskontrolle. Es setzt sich für „eine echte strategische Partnerschaft zwischen der NATO und Russland“ ein, um weltweit auftretende neue Bedrohungen abwehren zu können. Doch ohne reziproke Verpflichtungen im konventionellen Bereich und damit ohne rüstungskontrollpolitische Abfederung der Bündniserweiterung ist schwer zu erkennen, wie diese Zusammenarbeit zustande kommen soll.

Das Schicksal der konventionellen Rüstungskontrolle in Europa ist auch für weitere nukleare Abrüstungsschritte wichtig. Nach dem „Strategischen Konzept“ sollen sie künf-

tig die substrategischen Nuklearwaffen erfassen, die rüstungskontrollpolitisch noch nicht eingebunden sind. Moskau hat die Behandlung der Thematik auch an Fortschritte bei der konventionellen Rüstungskontrolle geknüpft. Es befürchtet, ein Abbau russischen Nuklearpotentials verschaffe der konventionellen und technologischen Überlegenheit der NATO ein noch größeres Gewicht. Die Frage ist daher, wie nukleare Abrüstung weitergehen kann, falls die konventionelle Rüstungskontrolle scheitert.

Auch der geplante strategische Raketenabwehrschirm der NATO und die dafür vorgeschlagene Zusammenarbeit mit Russland erhalten in diesem Zusammenhang Bedeutung. Auf westlicher Seite hofft man, der Beginn dieser militärischen Kooperation werde neue Möglichkeiten für die konventionelle und nukleare Abrüstung schaffen. Moskau drängt aus ganz anderen Gründen auf eine vorrangige Lösung der Raketenabwehrfrage: Russland soll die Möglichkeit behalten, im Falle des Scheiterns der Kooperation für einen dann einseitig errichteten Raketenabwehrschirm der NATO Beschränkungen zu erreichen, und zwar im Rahmen künftiger Verhandlungen über konventionelle Rüstungskontrolle. Doch Zuwarten führt nicht weiter, und die Beziehungen lassen sich schon jetzt durch erfolgsorientiertes Verhandeln über Rüstungskontrolle verbessern.

Die zentralen Sachfragen eines künftigen Abkommens betreffen primär militärische Beschränkungen und Zurückhaltungspflichten sowie die Gewährleistung ausreichender Streitkräftetransparenz. Ganz allgemein geht es um die Berechenbarkeit des militärischen Verhaltens, die Bildung von Vertrauen und letztlich um eine effektivere vorbeugende Kontrolle von Krisen. Umfassende militärische Transparenz bildet aus Sicht der NATO das Herzstück für Kooperation in der Sicherheitspolitik. In Moskau, das primär auf militärischen Beschränkungen für die NATO besteht, findet diese Auffassung bisher wenig Anklang. Deshalb gilt es, zwischen dem russischen Ziel der Begrenzung und dem Informationsbedürfnis der NATO einen angemessenen Ausgleich zu erzielen.

Das Schlüsselproblem besteht in der von der NATO vorgenommenen Verknüpfung der Rüstungskontrolle mit der territorialen Integrität von Georgien und Moldau. Damit liegen das politische Problem der Sezessionsbewegungen in beiden Ländern und die damit zusammenhängende Präsenz der russischen Truppen auf dem Tisch. Auch wenn die Truppen zurückgezogen würden, bestünden ethnische Konflikte und die damit verbundenen Risiken fort. In Georgien haben der Krieg, die Ausrufung der Unabhängigkeit durch Abchasien und Südossetien und die russische Anerkennung dieser Unabhängigkeit eine fundamentale Änderung der Problemlage bewirkt. Als Unterstützer der Sezession ist Russland Partei, und die Regelung der Konflikte rückt damit in unbestimmte Ferne. Aber ebenso gilt, dass ohne Russland, geschweige denn gegen Russland, eine Lösung im Südkaukasus keine Chance auf Realisierung besitzt.

Wer ein Abkommen will, muss für die Abkopplung der politischen Probleme von der Rüstungskontrolle sorgen. Solange Georgien und Moldau dies nicht akzeptieren und es auch in Washington und im Bündnis darüber Meinungsverschiedenheiten gibt, ist der Weg zu einem Mandat und zu Sachverhandlungen nicht frei. Die NATO steht vor einem Dilemma: Vertritt sie weiter die bisherige Haltung, stößt sie erneut Russland zurück, und das Kooperationsziel des „Strategischen Konzepts“ gerät in Gefahr. Versucht sie die bisherige Haltung zu ändern, kommt es möglicherweise im Bündnis zu ernststen Konflikten.

Doch zur Bewältigung vieler aktueller Sicherheitsprobleme benötigen die westlichen Staaten eine Unterstützung durch Russland. Wenn die Überzeugung wächst, dass dieses für die NATO essentiell ist, wird auch die Rolle der Rüstungskontrolle wichtiger werden.

Wir sehen in der gegenwärtigen Lage im Bereich der konventionellen Rüstungskontrolle vier mögliche Optionen, zwischen denen das Bündnis wählen kann. Zum Teil lassen sie sich miteinander kombinieren.

Option I setzt die Hoffnung auf bessere Rahmenbedingungen und auf weiteres Warten. Sie dürfte viele Sympathien im Bündnis genießen, trägt aber nur zur Verzögerung und damit zum Scheitern der konventionellen Rüstungskontrolle bei. Wir schließen sie aus.

Option II (Modernisierung des A-KSE) soll durch Gespräche mit Russland klären, ob und wie über konventionelle Rüstungskontrolle in Europa erneut erfolgversprechend verhandelt werden kann. Hier kann man den NATO-Russland-Rat zunächst für Sondierungen und gegebenenfalls später auch für Verhandlungen nutzen. Ausgangspunkt müsste die Frage sein, welche Bedrohungen der europäischen Sicherheit heute bestehen und inwieweit Elemente des A-KSE zu ihrer Bewältigung genutzt werden können. Parallel sollte man das Potential neuer Vorschläge testen. Die Inhalte des A-KSE dürften für Ergebnisse heute nicht mehr reichen; deshalb müsste man sie durch militärische Transparenzmaßnahmen (Option III.2) erweitern. Erst nach Gesprächsergebnissen lässt sich über anschließende Schritte entscheiden. Ein solcher prozeduraler Weg scheint in der jetzigen Situation am ehesten geeignet, um sich dem Ziel kooperativer Sicherheit in Europa zu nähern.

Bei Option III – Neue Ansätze – sehen wir drei mögliche Alternativen. Allen ist gemeinsam, dass Rüstungskontrolle nicht oder nicht mehr ausschließlich im Mittelpunkt steht.

Die erste Alternative (Option III.1) will konventionelle Rüstungskontrolle um Elemente erweitern, die dem Wiener Dokument (WD) 1999 entnommen werden sollen, deshalb kann man auch von „integrierten Verhandlungen“ sprechen. Das durch dieses Dokument geschaffene, auf politisch verpflichtenden Vertrauensbildenden Maßnahmen beruhende Regime trug in Europa in der Vergangenheit zur Erhöhung von Stabilität und Sicherheit wesentlich bei, ist inzwischen aber weitgehend überholt. Allerdings wären die Schwierigkeiten erheblich: Die Option wird die Einbeziehung sämtlicher 56 OSZE-Mitglieder erfordern, und damit würde der Verhandlungsprozess noch schwerfälliger sein als bisher. Auch an den bestehenden Problemen ändert sich wenig. Insgesamt ist ein hohes Risiko des erneuten Scheiterns der Verhandlungen gegeben, während die Vorteile, die in einer kostengünstigeren und einfacheren Implementierung bestehen, erst bei der Anwendung erreicht werden können.

Ein Transparenzansatz (Option III.2) will durch umfassende Information und Verifikation die Voraussetzungen schaffen, dass die Entstehung von strategischen und militärischen Instabilitäten frühzeitig erkannt und durch geeignete Maßnahmen verhindert wird. Zum Beispiel können Information und Verifikation die Überwachung von Zurückhaltungspflichten erheblich verbessern. Das politische Hauptproblem der unregelmäßigen Territorialkonflikte entfiel. Der größte Schwachpunkt dieses Ansatzes ist, dass militärische Begrenzungen in den Hintergrund treten und dass sich die Attraktivität für Moskau da-

mit verringert. Wir schlagen deshalb die Anreicherung durch rüstungskontrollpolitische Bausteine vor, wobei das A-KSE-Übereinkommen eine Grundlage bietet.

Ein dritter Ansatz (Option III.3), der bisher rein prozeduralen Charakter besitzt, schlägt ein neues konventionelles Abkommen vor, das auf Kapitel X des WD 99 (Regionale Maßnahmen) beruht. Ziel ist auch hier, dem politischen Schlüsselproblem aus dem Weg zu gehen sowie einen eleganten Übergang zu politischen Verpflichtungen zu schaffen.

Option IV – Politische Verpflichtungen – zieht Konsequenzen aus der rüstungskontrollpolitischen Entwicklung der letzten Dekade. Die rechtliche Verbindlichkeit und das dadurch bedingte Erfordernis der Ratifikation haben sich während dieser Zeit als Hindernis und nicht als Mittel zur Stärkung der konventionellen Rüstungskontrolle erwiesen. Deshalb drängt sich die Lösung einer politisch verbindlichen Regelung auf, d. h. eines Dokuments, das keiner parlamentarischen Zustimmung bedarf. Fraglich ist außerdem, ob der Rechtsform heute noch gleiches Gewicht wie 1990 zukommt. Diese Option lässt sich mit Option II kombinieren und ist bei Option III – aus unterschiedlichen Gründen – unvermeidbar. Doch ein Hindernis besteht: Es gibt Widerstand gegen einen solchen Schritt, der erst aus dem Weg geräumt werden muss.

Wir plädieren dafür, dass die NATO im Rahmen der beschriebenen erweiterten Option II bald mit Russland Gespräche aufnimmt. Positive Ergebnisse sind wahrscheinlich nur dann zu erwarten, wenn das Bündnis eine Reihe von schwierigen Entscheidungen trifft, insbesondere über die Ausklammerung der ungeregelten territorialen Konflikte, den Verzicht auf territoriale Zwischenobergrenzen für die russischen Flanken und die Zustimmung zu politischer statt rechtlicher Verbindlichkeit eines Abkommens. Ziel sollte die Aufnahme neuer Verhandlungen sein; ihr Schwerpunkt kann entweder bei der Rüstungskontrolle oder aber bei Transparenzmaßnahmen und der Krisenbewältigung liegen. Als erstes müssten sich die westlichen Regierungen dafür engagieren, dass Moskau auf die Verknüpfung von konventioneller Rüstungskontrolle und Raketenabwehr verzichtet.

Die gegenwärtige „Denkpause“ bei den Gesprächen zu 36 bietet die Möglichkeit, den bisherigen Verhandlungsansatz des Bündnisses zu überprüfen und sich für ein anderes Vorgehen zu entscheiden, das bessere Aussichten auf ein Abkommen bietet. Es geht um mehr Sicherheit und Stabilität in Europa. Die Handlungsfähigkeit der US-Regierung ist beschränkt. Deshalb sollte Deutschland zusammen mit anderen europäischen Partnern durch gemeinsame Vorschläge die Vorreiterrolle übernehmen. Jetzt gilt es, zügig und ergebnisorientiert zu handeln. Sonst wird die konventionelle Rüstungskontrolle in Europa endgültig scheitern – mit allen negativen Folgen, die daraus für das Verhältnis zwischen der NATO und Russland und für die nukleare Abrüstung resultieren.

Inhalt

1. Einführung	1
2. Die alte Rüstungskontrolle: Der KSE-Vertrag und seine Änderungen	3
2.1 Zur historischen Rolle von KSE	6
3. Die Zerstörung des KSE-Regimes	7
4. Zentrale Funktionen konventioneller Rüstungskontrolle in Europa	9
4.1 Instrumente der Stabilisierung: Begrenzung und Transparenz	9
4.2 Eine zusätzliche Aufgabe: Brückenschlag zwischen NATO und Russland	11
4.3 Die Verhandlungen seit 2007	14
4.4 Die Positionen von Russland und NATO	15
4.5 Das politische Schlüsselproblem: Die Rolle des Gastlandprinzips	17
5. Handlungsoptionen	21
5.1 Option I: Hoffen auf bessere Rahmenbedingungen	22
5.2 Option II: Modernisierung des A-KSE	22
5.3 Option III: Neue Ansätze	24
5.4 Option IV: Politische Verpflichtungen	27
6. Sachfragen von Verhandlungen über konventionelle Rüstungskontrolle in Europa	29
7. Schlussfolgerungen und Empfehlungen	35
8. Literatur	39

*„Einmal dem Fehlläuten der Nachtglocke gefolgt
es ist niemals gutzumachen.“*

(Franz Kafka, Ein Landarzt)

Oder doch?

1. Einführung

Das Paradestück der konventionellen Rüstungskontrolle, der Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE-Vertrag), siecht seit Jahren ohne Zukunftsperspektive dahin (Hartmann et al. 1994: 342ff.). Nach seiner Suspendierung durch Russland im Dezember 2007 – Folge einer ständigen Verschlechterung der Beziehungen zwischen der NATO und Moskau – erscheint er heute nahezu tot. Wiederbelebungsversuchen stellt sich Russland entschieden entgegen. Das wirft die Frage auf: Brauchen wir ihn noch? Trägt nicht enge wirtschaftliche Verflechtung mit Russland eher zu unserer Sicherheit bei als ein internationaler Vertrag zur Rüstungsbeschränkung? Ist die Verhinderung von zwischenstaatlichem Krieg nicht in Europa längst überholt, weil hier nur noch innerstaatlichen Konflikten Bedeutung zukommt? Gilt nicht der Satz, dass Deutschland keiner konventionellen Bedrohung mehr ausgesetzt sei? Stellt sich nicht eher die Frage, wie ein ausreichender Verteidigungshaushalt angesichts neuer, von außerhalb Europas drohender Gefahren zu gewährleisten ist? Ein Wettrüsten gibt es ohnehin schon lange nicht mehr.

Doch 2008 zeigte der Georgienkrieg, wie rasch innerstaatliche Auseinandersetzungen in einen Krieg zwischen Staaten umschlagen können. Neue Bedrohungsängste waren die Folge. Es kam zur schwersten Krise zwischen der NATO und Russland seit 1990. Das entschlossene Krisenmanagement der EU half Schlimmeres zu verhüten. Doch Unsicherheit besteht fort, solange die Rolle Russlands in Europa ungeklärt bleibt. Durch den Krieg und die Krise wurden die Völker Europas brutal daran erinnert, dass auf diesem Kontinent, ungeachtet der durch den KSE-Vertrag erreichten Stabilisierung, immer noch Bedrohungsperzeptionen und gefährliche regionale Konflikte bestehen. Mehr denn je machten sie deutlich, wie stark die Sicherheit Europas von der Berechenbarkeit der internationalen und regionalen Lage abhängt. Der Berechenbarkeit bedarf es, um Art und notwendigen Umfang von militärischen Mitteln zu planen. Daher bildete das dichte Netz von Information und Verifikation schon lange den politischen Kern des KSE-Vertrags. Angesichts spezifischer historisch begründeter Bedrohungsängste behalten für den Osten Europas zudem militärische Begrenzungen eine große Bedeutung. Das sind gute Gründe, um auch in Zukunft an konventioneller Rüstungskontrolle festzuhalten mit dem Ziel, in Europa dauerhaft stabile Sicherheit und gegenseitiges Vertrauen zu schaffen.

Zusätzlichen Anlass für Rüstungskontrollbemühungen im konventionellen Bereich liefern das strategische Bündniskonzept 2010 und seine Erkenntnis, dass die Allianz zur Abwehr neuer Bedrohungen die sicherheitspolitische Zusammenarbeit mit Russland benötigt. Konventionelle Rüstungskontrolle kann hier eine Brücke schlagen und bei der Überwindung von – nicht unbegründetem – Misstrauen helfen. Doch dazu muss sich die NATO mehr als bisher auch russischen Auffassungen und Besorgnissen öffnen.

Konventionelle Rüstungskontrolle und Abrüstung bleiben auch im 21. Jahrhundert wichtig, weil wir nach dem Ende des Ost-West-Konflikts noch kein kooperatives Sicher-

heitssystem mit Russland besitzen, sondern uns in einer Übergangsphase befinden, deren Dauer und Ausgang nicht absehbar sind. In dieser Phase kann konventionelle Rüstungskontrolle in Europa einmal angesichts der im Osten bestehenden unregulierten territorialen Konflikte der Kriegsverhütung dienen, zum anderen die historischen Ängste der Osteuropäer vor einem erstarkenden Russland mindern und schließlich mögliche militärische Folgen der Bündniserweiterung berechenbar machen, um russisches Misstrauen abzubauen. Dadurch wäre es auch möglich, die derzeitige begrenzte Sicherheitskooperation mit Russland stärker abzusichern und fortzuentwickeln. Auch sollte konventionelle Rüstungskontrolle grundsätzlich neue Militärtechnologien (*emerging technologies*) erfassen, wenn sie die militärische Stabilität gefährden und anders nicht einzuhegen sind. Die 2010 begonnenen Verhandlungen über eine neue Prinzipienklärung zur konventionellen Rüstungskontrolle sind in eine Sackgasse geraten. Trotz unterschiedlicher Positionen von NATO und Russland scheinen in der Sache zwar Lösungen denkbar, wenn entsprechende Bewegungen beider Seiten erfolgen. Doch die Frage der territorialen Integrität von Georgien und Moldau, welche in Europa seit mehr als einem Jahrzehnt Fortschritte in der konventionellen Rüstungskontrolle verhindert, steht einem Durchbruch auch jetzt noch im Wege. Hier sind dringend deblockierende politische Entscheidungen auf hoher oder höchster Ebene vonnöten.

Schließlich fand am 29. September 2011 die vierte und vermutlich letzte Überprüfungskonferenz des KSE-Vertrags statt.¹ Wäre sie völlig gescheitert oder hätte sie in einem Missklang geendet, stünde die konventionelle Rüstungskontrolle wahrscheinlich endgültig vor dem Aus. Die meisten Vertragsstaaten waren deshalb an einem unspektakulären und kurzen Treffen interessiert. Ein Konsens konnte man nicht erwarten, doch positiv lässt sich vermerken, dass sämtliche Teilnehmer die Bedeutung der konventionellen Rüstungskontrolle in allgemeiner Form hervorgehoben haben (Richter 2011: 10f.).² Vor diesem Hintergrund sind 2011 und 2012 die Jahre der Entscheidung: Kann die konventionelle Rüstungskontrolle in Europa in Zukunft noch überleben?

Dieser Report untersucht, was zur tödlichen Krise des KSE-Vertrags geführt hat, welchen Erfordernissen neue Vereinbarungen gerecht werden müssen und welche Probleme auf dem Weg zu bewältigen sind. Abschließend folgen Schlussfolgerungen und Empfehlungen, wie das Bündnis die konventionelle Rüstungskontrolle am besten voranbringen kann. Zum besseren Verständnis folgt zunächst ein kurzer Rückblick in die Geschichte.

1 Nach Art. XXI Abs. 2 des KSE-Vertrags ist in Abständen von jeweils fünf Jahren eine „Konferenz der Vertragsstaaten zur Überprüfung der Wirkungsweise des Vertrags“ einzuberufen. Die – gescheiterte – Dritte Überprüfungskonferenz fand im Mai 2006 in Wien statt.

2 Concluding Remarks by the Chairperson, Fourth CFE review Conference, Thursday, Vienna, 29 September 2012, RC.DEL/9/11, S. 2. Russland hat dazu lediglich erklärt, dass daraus keine Verpflichtungen für Moskau folgen.

2. Die alte Rüstungskontrolle: Der KSE-Vertrag und seine Änderungen

Am 22. November 1990 wurde in Paris der KSE-Vertrag durch die 22 Staats- und Regierungschefs von NATO und Warschauer Pakt unterzeichnet. Bundeskanzler Helmut Kohl feierte ihn damals als „das umfassendste und weitreichendste Abkommen in der Geschichte der Abrüstung und Rüstungskontrolle“ (Bericht 1990/91: 40). Die militärischen Auswirkungen waren beträchtlich: Über 100 000 vertragsbegrenzte Waffen wurden, zum Teil auch freiwillig, zerstört. Die Truppenstärken verringerten sich drastisch, stationierte Soldaten zogen aus den Aufnahmeländern ab. Der dichte Datenaustausch legte bis dahin Geheimgelhaltenes offen, etwa Streitkräftestrukturen, Zahlen und Standorte von Waffen und Ausrüstungen, Umfang des Militärpersonals. Durch eine Vielzahl von Vor-Ort-Inspektionen wurde die Einhaltung des Vertrags überprüft.

Das aus Sicht der NATO zentrale Sicherheitsproblem in Europa bestand vor 1990 in der Fähigkeit des Warschauer Pakts zu einem überraschenden, auf Eroberung ganz Westeuropas gerichteten Angriff. Sie beruhte vor allem auf starker zahlenmäßiger Überlegenheit bei konventionellen Truppen und Waffensystemen. Deshalb entstand der Gedanke, man müsse auf dem Kontinent eine asymmetrische Verminderung der konventionellen Streitkräfte von NATO und Warschauer Pakt auf ein niedrigeres paritätisches Gleichgewicht schaffen. Die Grundkonzeption der konventionellen Rüstungskontrolle war damit geboren. Wie die Erfahrung zeigt, streben potentielle Angreifer hohe militärische Überlegenheit an. Rüstungskontrolle sollte konventionelle Angriffsoptionen durch rechtsverbindliche Vereinbarungen und ein Höchstmaß an Transparenz unterbinden, um auf diese Weise zwischen den Bündnissen einen Krieg zu verhüten.

Für Deutschland, durch das die Trennlinie zwischen den Blöcken verlief und das auf seinem Boden die mächtigste Konzentration von Truppen versammelt sah, die es je gab, war dieses Thema von elementarer Bedeutung. Deshalb hat Deutschland durch konzeptionelle Vorschläge und politische Initiativen den Gang der konventionellen Rüstungskontrolle kontinuierlich beeinflusst; sie ist stets ein deutsches Anliegen geblieben.

Einen ersten, ergebnislos gebliebenen Probelauf bildeten die Verhandlungen zwischen der NATO und dem Warschauer Pakt, die in Wien 1973 unter dem Kürzel „MBFR“ begannen; sie sollten in Zentraleuropa Parität beim Militärpersonal der Landstreitkräfte erreichen.³ Erfolgreicher verlief ein anderer Ansatz: 1986 wurde im Rahmen der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) in Stockholm ein – später wiederholt erweiterter – Satz Vertrauens- und Sicherheitsbildender Maßnahmen (VSBM) vereinbart; sie besaßen politisch verpflichtenden Charakter, sahen aber keine territorialen

3 Das Kürzel MBFR stand für „Mutual Balanced Force Reductions“. Sie betrafen auf der einen Seite die Beneluxländer und die Bundesrepublik Deutschland, auf der anderen die DDR, Polen und die Tschechoslowakei.

Streitkräftebegrenzungen vor.⁴ Hier kam es zu einer folgenreichen Initiative Deutschlands und Frankreichs: Bundesaußenminister Hans-Dietrich Genscher und sein Kollege Roland Dumas bezeichneten am 28. Januar 1986 bei einem gemeinsamen Auftritt vor der Konferenz das konventionelle Übergewicht der Sowjetunion als das zentrale sicherheitspolitische Problem in Europa; sie verlangten daher eine kooperative und dauerhafte Stabilität der konventionellen Streitkräfte und Rüstungen auf einem möglichst niedrigen Niveau (Hartmann et al. 1994: 15). Dies griff Michail Gorbatschow in seiner Eigenschaft als Generalsekretär der KPdSU im April 1986 in einer Rede in Ostberlin auf. Das Endergebnis war der KSE-Vertrag.

Der nach einer Verhandlungszeit von 20 Monaten fertige Text sah die Begrenzung der kampfscheidenden Großwaffensysteme (Kampfpanzer, Artilleriesysteme, gepanzerte Kampffahrzeuge, Kampfflugzeuge und Angriffshubschrauber) vor. Sie galten als die Hauptelemente für die Bewertung militärischer Stärke. Für beide Bündnisse insgesamt waren die Obergrenzen gleich und kollektiv; sie bezogen sich auf die Summe der als „nationale Anteilshöchststärken“ bezeichneten Beiträge der beteiligten Staaten. Von den zusätzlich vereinbarten Zwischenobergrenzen⁵ erlangte nur die in der Flanke Bedeutung; sie sollte primär eine regionale Konzentration von Truppen im Norden und Süden der Sowjetunion verhindern und so die benachbarten NATO-Staaten schützen. Anwendungsgebiet war Europa vom Atlantik bis zum Ural. Ferner sah der Vertrag Regeln für die Zerstörung von Waffen sowie ein intrusives Verifikationssystem vor. Streitfragen sollte eine „Gemeinsame Beratungsgruppe“ der Vertragspartner (GBG) schlichten. Der Vertrag wird durch eine „Abschließende Akte“ vom 10. Juli 1992⁶ ergänzt, die politisch verbindlich den Personalumfang der Land- und Luftstreitkräfte der Teilnehmerstaaten begrenzt.

Der KSE-Vertrag enthielt eine wichtige Botschaft: Allein reichen Allianzen nicht zur Gewährleistung verlässlicher Sicherheit aus; Misstrauen, Wettrüsten und Bedrohungsängste bleiben. In der Ratifikationsdebatte des Deutschen Bundestags erklärte in diesem Sinne Bundesaußenminister Genscher am 18. September 1991, der KSE-Vertrag lege „die sicherheitspolitische Grundlage für ein System, in dem Sicherheit nicht mehr gegeneinander, sondern miteinander geschaffen wird“ (Bericht 1990/91: 39). Im gleichen Geist

4 Dies geschah in der „Konferenz für Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen und Abrüstung in Europa“ (KVAE), die im Rahmen der KSZE (seit 1995 OSZE) stattfand. Das Wiener Dokument 1999 der Verhandlungen über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen enthält die aktuellen Regelungen, in: www.osce.org/de/fsc/41278 (2.8.2011).

5 Die in Art. IV und V des KSE-Vertrags geregelten regionalen Zwischenobergrenzen dienten dem Ziel, landbewegliches östliches Gerät von der Mitte Europas in rückwärtige Gebiete zurückzudrängen und so die massive Truppenkonzentration im Zentrum zu verringern. Sie bezogen sich auf die vier Regionen Mitteleuropa, erweitertes Mitteleuropa, Europa vom Atlantik bis zum Ural sowie nördliche und südliche Flanke. Durch den Zerfall des Warschauer Pakts und die deutsche Wiedervereinigung war dieses Konzept – mit Ausnahme der Flankenregelung – bereits bei Unterzeichnung des Vertrags überholt (Hartmann et al. 1994: 120ff.).

6 Der volle Titel lautet: Abschließende Akte der Verhandlungen über Personalstärken der konventionellen Streitkräfte in Europa“ (Hartmann et al. 1994: 568ff.).

billigten die damals 35 Mitgliedstaaten der KSZE parallel zur Vertragsunterzeichnung die „Charta von Paris für ein neues Europa“, die eine neue, kooperative Sicherheit des Kontinents mit folgenden Worten beschwor: „Nun, da die Teilung Europas zu Ende geht, werden wir [...] eine neue Qualität in den Sicherheitsbeziehungen anstreben. Sicherheit ist unteilbar, und die Sicherheit jedes Teilnehmerstaates ist untrennbar mit der aller anderen verbunden“ (Charta von Paris 1990: 3).

Bald folgte der Umbruch im Osten: die Auflösung des Warschauer Pakts im Juli 1991, das Zerbrechen der Sowjetunion Mitte August. Im KSE-Vertrag rückten die Russische Föderation und sieben weitere Nachfolgerepubliken an ihre Stelle. Die drei baltischen Länder wurden aus dem Vertrag entlassen. Nach allen Ratifikationen trat der Vertrag am 9. November 1992 endlich in Kraft.

1996 forderte Russland eine grundlegende „Modernisierung“ des Vertrags und – vor dem Hintergrund des Tschetschenienkriegs – die Beseitigung der Flankenbeschränkungen im russischen Süden. Die Absicht der NATO zur Bündnisöffnung schuf gleichfalls Brisanz; denn der Vertrag sieht den Übertritt ehemaliger Warschauer Pakt-Mitglieder nicht vor.⁷ Man einigte sich auf einen Anpassungsprozess, um ihn mit der veränderten Lage zur Deckung zu bringen. Die fast dreijährigen Verhandlungen endeten beim OSZE-Gipfel von Istanbul am 19. November 1999 mit der Unterzeichnung des „Übereinkommens über die Anpassung des Vertrags über Konventionelle Streitkräfte in Europa“ (A-KSE, Text Hartmann et al. 2002: 405ff.). Es änderte den Vertrag erheblich, vor allem ersetzten nationale Begrenzungen dessen bisherige kollektive Struktur. Ein vertragskonformer Übertritt zur NATO wurde so möglich. Erneute Änderungen bei den Flankenbegrenzungen kamen Russland und der Ukraine entgegen.⁸ Die Stationierung ausländischer Truppen war deutlicher als bisher an die Zustimmung des aufnehmenden Staats – das „Gastlandprinzip“ – gebunden. Doch mangels Ratifizierung durch die Staaten der NATO ist das Abkommen nicht in Kraft getreten und inzwischen wohl hinfällig geworden.

7 In Art. XXI, Abs.2, KSE-Vertrag wird zwar die Möglichkeit erwähnt, dass ein Vertragsstaat die Absicht ankündigt, „seine Gruppe von Vertragsstaaten zu verlassen oder der anderen Gruppe von Vertragsstaaten [...] beizutreten“. Folge ist aber nur eine außerordentliche Konferenz, um die „Auswirkungen auf die Wirkungsweise des Vertrags“ zu prüfen.

8 Ursprünglich umfasste der russische Teil der Flankenregion die beiden Militärbezirke Leningrad und Nordkaukasus. Zur Flankenregion der Ukraine gehörte der ehemalige sowjetische Militärbezirk Odessa. Dies wurde 1996 bei der Ersten Überprüfungskonferenz durch eine Verkleinerung und Neudefinition der betroffenen Gebiete geändert. Das A-KSE-Übereinkommen nahm eine nochmalige Änderung vor, wobei die Zahl der in der russischen Flanke erlaubten gepanzerten Kampffahrzeuge erheblich erhöht und die ukrainische Flanke neu gestaltet wurde.

2.1 Zur historischen Rolle von KSE

Auch wenn das Schicksal des KSE-Vertrags ungewiss ist, bleibt sein historischer Rang unbestreitbar. Der Vertrag entstand an einem epochalen Wendepunkt der Geschichte. Seine Auswirkungen sowohl auf politischem als auch militärischem Gebiet haben bei weitem die Hoffnungen übertroffen, die sich an den Beginn der Verhandlungen knüpften. Er schuf entscheidende Voraussetzungen für die Wiedervereinigung Deutschlands und setzte mit der Auflösung des Warschauer Pakts auch die Wiedervereinigung ganz Europas in Gang. Die Blockstruktur, bis dahin von zwei militärischen Bündnissen geprägt, wurde beseitigt, die Sowjetunion zerbrach, der Kontinent erlebte einen Akt der Befreiung. So schuf der Vertrag eine wichtige Grundlage für die friedliche Entwicklung zum Europa von heute.

Im Zusammenhang mit der 20. Wiederkehr der Vereinigung Deutschlands vor einem Jahr hat die Leistung der Rüstungskontrolle und Abrüstung kaum Erwähnung gefunden. Doch liegt auf der Hand, dass ohne Lösung des zentralen Sicherheitsproblems die Spaltung Europas nicht überwunden worden wäre. Das überragende Interesse des Westens galt politisch dem Abbau der Spannungen zwischen den Blöcken, militärisch der Beseitigung der konventionellen Bedrohung. Beide Prozesse verliefen parallel, wobei sie sich überlappten und gegenseitig stärkten. Die Schnittflächen zeigen, wie sie im Einzelnen zusammengewirkt haben:

Die KSE-Verhandlungen fanden im Rahmen des KSZE-Prozesses statt. KSE war so mit dem damals wichtigsten Träger des gesamteuropäischen Prozesses verbunden und wurde Teil der allgemeinen Entwicklung. KSE-Vertrag und A-KSE wären ohne den Druck nicht zustande gekommen, der durch die Festlegung der Gipfel von Paris bzw. Istanbul als Unterzeichnungstermine entstand.

In der Sowjetunion wollte Mikhail Gorbatschow im Rahmen seiner „Perestroika-Politik“ die Überlastung der sowjetischen Wirtschaft beenden, die auf intensive militärische Hochrüstung zurückging; dafür setzte er auch die Rüstungskontrolle ein. Der ehemalige sowjetische Verteidigungsminister Jasow erklärte 1991, die Zerstörung der ehemals stärksten Armee der Welt habe mit der Ausarbeitung der Verhandlungsvorschläge für KSE begonnen, wofür er Gorbatschow und seinen Außenminister Eduard Schewardnadse verantwortlich machte (Hartmann et al. 1994: 280).

Der KSE-Prozess hatte für den Befreiungsprozess der kleineren Mitglieder des Warschauer Pakts eine beträchtliche Bedeutung. Dieser bildete kein partnerschaftliches Bündnis, sondern diente der Sowjetunion als militärisches Instrument, um in Ostmitteleuropa ihre Vorherrschaft zu wahren. Zunehmend versuchten deshalb Ungarn und Polen, die KSE-Verhandlungen zu eigener sicherheitspolitischer Profilierung zu nutzen. In westlichen Konzepten sahen sie Mittel, um größere militärische Unabhängigkeit zu erlangen und um den Gesamtumfang der sowjetischen Streitkräfte zu senken. Der KSE-Vertrag bildete damit die wichtigste Voraussetzung für die Auflösung des Pakts, die am 1. Juli 1991 stattfand.

Auch bei der deutschen Vereinigung und nach dem Auseinanderbrechen von Warschauer Pakt und Sowjetunion hatte der Vertrag eine wichtige Funktion. Die multilateral eingebundene Begrenzung von Personal und Gerät der Bundeswehr wäre ohne ihn nicht möglich gewesen. Der Vertrag diente ferner als Rahmen für die Festlegung des Umfangs der Streitkräfte in Ostmitteleuropa bzw. für die Aufteilung der Waffenbestände der Roten Armee.

Mir ist ein Satz im Gedächtnis geblieben, den der sowjetische Delegationsleiter Oleg Griniewski, in den Verhandlungen zum verlässlichen Partner geworden, am Tag ihres Abschlusses aussprach: „Dies ist mein Tag des Triumphs über die Militarisierung der sowjetischen Gesellschaft“ (Hartmann et al. 1994: 280). Es war ein Tag für uns alle. *R.H.*

3. Die Zerstörung des KSE-Regimes

Zwei Entwicklungen haben die konventionelle Rüstungskontrolle durch ihr Zusammenwirken in die Krise geführt: zum einen die zu enge Verknüpfung der Rüstungskontrolle mit den unregulierten Territorialkonflikten im Osten Europas, zum anderen die mangelnde rüstungskontrollpolitische Abfederung der Bündniserweiterung (Schmidt 2008: 9ff.).

Nach dem Zerfall der Sowjetunion kam es in mehreren Nachfolgerepubliken zu heftigen, meist ethnisch bedingten Konflikten, die bis heute unreguliert sind. In Teilen Georgiens und Moldaus – Abchasien, Südossetien, Adscharien, Transnistrien – entstanden als Folge separatistische Gruppierungen, die zeitweise in blutigen Kämpfen die Trennung von der Zentralmacht erfochten. Aserbaidshan und Armenien streiten sich nach wie vor um die Region Berg-Karabach. In Georgien und Moldau unterhielt Russland militärische Garnisonen, denen die Regierung Kollusion mit den Aufständischen vorwarf.⁹ Beim OSZE-Gipfel von Istanbul 1999 hatte sich Russland grundsätzlich zum Abzug seiner Truppen verpflichtet. In Moldau wurde er bis heute verzögert. In langwierigen Verhandlungen mit Georgien blieb die kontrollierte Räumung einer Basis in Abchasien (Gudauta) offen. Die NATO stellte sich auf die Seite beider Länder und suchte durch zusätzliche Forderungen in der Rüstungskontrolle Druck auszuüben. Seit 2002 verlangte sie die „Erfüllung der noch ausstehenden Istanbul Verpflichtungen in Bezug auf Georgien und Moldau“, d. h., den Abzug der russischen Truppen als Voraussetzung dafür, dass die Bündnismitglieder den Prozess der Ratifizierung von A-KSE beginnen.¹⁰ Die Herstellung der territorialen Integrität von Georgien und Moldau wurde so für das Inkrafttreten des A-KSE zur Bedingung gemacht. Dass Bundesaußenminister Joschka Fischer diesen verschärften Bedingungen damals zugestimmt hat, erwies sich als ein folgenschwerer Fehler der deutschen Rüstungskontrollpolitik, zumal das Auswärtige Amt vor dem NATO-Gipfel von Prag noch eine restriktivere Linie festgelegt hatte. Mit dieser Verknüpfung begab sich die Allianz in Gegensatz zu Russland, und damit begann ihr die Kontrolle über das Schicksal des Abkommens mehr und mehr zu entgleiten. Territorialkonflikte, deren politische Regelung bis heute nicht absehbar ist, wurden über eine Vereinbarung gestellt, welche die Sicherheit ganz Europas betraf. Die Folge war, dass die Russland gewährten Erleichterungen nicht in Kraft treten konnten und der überholte KSE-Vertrag formal in Kraft blieb. Hätte man das A-KSE-Übereinkommen zuerst ratifiziert, wäre die notwendige Zustimmung

9 Aufgrund bilateraler Abkommen aus dem Jahr 1992 waren in beiden Ländern außerdem als „Friedenstruppen der Gemeinschaft unabhängiger Staaten“ (GUS) deklarierte russische Streitkräfte stationiert. Aus Moldau zog Russland die vertragsbegrenzten Waffen, aus Georgien die regulären Truppen bis 2001 bzw. bis 2007 völlig zurück. Danach befanden sich nur russische Friedenstruppen in beiden Ländern.

10 Zunächst hatte die NATO die Einhaltung der im A-KSE festgelegten russischen Flankenbegrenzung zur Voraussetzung für die Einleitung der nationalen Ratifikationsverfahren gemacht. Dies erfüllte Russland bis 2002. Daraufhin stellte das Bündnis im November 2002 beim Prager Gipfel seine neue Bedingung.

mung Georgiens und Moldaus ein gemeinsames Problem von NATO und Russland, und wahrscheinlich leichter erreichbar gewesen.¹¹

Auch ihre Erweiterungspolitik brachte das Bündnis in Gegensatz zu Russland. Zunächst ließen sich die Probleme durch Vereinbarungen überbrücken. In den Verhandlungen über die NATO-Russland-Grundakte¹² war Moskau 1997 bestrebt, die Stationierung von Kernwaffen und konventionellen Streitkräften auf dem Boden der neuen Verbündeten zu verhindern. Zur Abwehr der weitgehenden russischen Wünsche ging die NATO darauf in zwei einseitigen politischen Erklärungen ein, hielt sich aber Flexibilitätssmargen im Fall von Truppenstationierungen offen (Hartmann et al. 2002: 82ff.).¹³ In den Anpassungsverhandlungen gelang eine Einigung über die Konsequenzen des Bündnisbeitritts in bezug auf die vertraglichen Verpflichtungen von Ungarn, Tschechien und Polen; die drei Länder und ihnen folgend die Slowakische Republik sagten u. a. zu, den Umfang ihres vertragsbegrenzten landbeweglichen Geräts demnächst zu vermindern. Danach rückte die NATO durch den Beitritt Bulgariens, Rumäniens und der drei baltischen Staaten ab 2004 bis an die russischen Grenzen heran. Hinzu kamen 2005 und 2006 US-Abkommen mit Rumänien und Bulgarien über die Mitnutzung bestimmter militärischer Basen.¹⁴ Besonders beunruhigt zeigte sich Moskau durch das – inzwischen ersetzte – Projekt eines auf Komponenten u. a. in Polen und Tschechien gestützten weltweiten Systems der Raketenabwehr, das in seiner Sicht das eigene strategische Nuklearpotential schwächte. Im April 2008 eröffnete das Bündnis Georgien und der Ukraine eine Beitrittsperspektive. Aus Moskauer Sicht stand damit der Vormarsch der NATO auch in Kerngebiete des historischen Russlands und in die sensible Kaukasusregion bevor. Seine Proteste blieben im Bündnis ohne Gehör. Die fortschreitende Bündniserweiterung war zudem mit dem noch geltenden KSE-Vertrag immer weniger vereinbar. Das Bündnis setzte jetzt andere Prioritäten. Eine rüstungskontrollpolitische Abfederung der Beitrittspolitik wurde durch Verweigerung der Ratifizierung des A-KSE verhindert. Das Vorgehen der NATO – von der rüstungskontrollkritischen Bush-Regierung dominiert – schien unter dem Beifall der neuen Bündnispartner im Osten einseitig gegen Russland gerichtet zu sein.

11 Russland ratifizierte das A-KSE-Übereinkommen im Juli 2004.

12 Die Grundakte hat u. a. den NATO-Russland-Rat mit Sitz in Brüssel als ständiges Konsultativorgan für Sicherheitsfragen geschaffen (Grundakte 1997).

13 Erklärung vom 14. März 1997: „Das Bündnis wird in dem gegenwärtigen und vorhersehbaren Sicherheitsumfeld seine kollektive Verteidigung und andere Aufgaben eher dadurch wahrnehmen, dass es die erforderliche Interoperabilität, Integration und Fähigkeit zur Verstärkung gewährleistet, als dass es zusätzlich substantielle Kampftruppen dauerhaft stationiert“. Der Text wurde in Kapitel IV der Grundakte auf russisches Drängen erweitert (s. Kapitel 6).

14 In den beiden Abkommen erlauben Bulgarien und Rumänien den USA die Stationierung von jeweils bis zu 5000 Soldaten in ihren Basen. Die USA wollen dort aus Kostengründen aber nur mehrere hundert Soldaten auf Rotationsbasis stationieren und sie nur bei Übungen verstärken. Mit der geplanten Raketenabwehr ab 2015 kommen dann ca. 200 Soldaten hinzu. Vgl. Fact Sheet: Ballistic Missile Defense Agreement Between the United States of America and Romania vom 13.9.2011, in: www.state.gov/r/pa/prs/ps/2011/09/172258.htm (14.9.2011).

Dem KSE-Regime wurde durch das Nebeneinander von überholtem und zunehmend durchlöchernten alten und dem nicht in Kraft tretenden neuen Vertrag der Boden entzogen. Regelmäßigen Lippenbekenntnissen der NATO bei hochrangigen Treffen zur „fundamentalen Bedeutung des KSE-Regimes für die Sicherheit Europas“ folgten erst im Herbst 2007 vorsichtige Schritte zu seiner Bewahrung. Tatsächlich kehrte das Bündnis zum Konzept autonomer Sicherheit zurück, das man 1990 überwunden geglaubt hatte. Das Sicherheitsempfinden und die Stabilität in Ostmitteleuropa wurden zwar erhöht, doch zugleich das Verhältnis zu Russland immer stärker belastet. Moskau fühlte sich um den von ihm geleisteten größten politisch-militärischen Beitrag zum KSE-Vertrag betrogen. Am 13. Juli 2007 verkündete Präsident Wladimir Putin, Moskau werde den Vertrag am 12. Dezember suspendieren. Knapp acht Monate später, in der Nacht zum 8. August 2008, begann Präsident Micheil Saakaschwili den Georgien-Krieg. Das siegreiche Russland stationierte anschließend wieder reguläre Truppen auf georgischem Boden und erkannte am 26. August die Unabhängigkeit Abchasiens und Südossetiens an.

4. Zentrale Funktionen konventioneller Rüstungskontrolle in Europa

4.1 Instrumente der Stabilisierung: Begrenzung und Transparenz

Zentrale Elemente des KSE-Vertrags und des A-KSE sind Begrenzungen für Streitkräftegerät und ein hohes Maß militärischer Transparenz. Beides bleibt für die Sicherheit in Europa von großer Bedeutung. Da sich die Obergrenzen des KSE-Vertrags auf die beiden Allianzen in ihrer Gesamtheit bezogen, fand eine die einzelnen Mitglieder begrenzende Wirkung lediglich mittelbar statt: Die Zwischenobergrenzen senkten die Gesamtheit der vertragsbegrenzten Waffen, die künftig in den einzelnen Regionen zulässig waren, und jeder Vertragsstaat wurde nur durch im eigenen Bündnis abgestimmte „nationale Anteilshöchststärken“ an diesen Obergrenzen beschränkt. Das A-KSE Übereinkommen hätte die Staaten dagegen direkt begrenzt: Die vorgesehenen „Territorialen Obergrenzen“ sollten das gesamte bodengestützte vertragsbegrenzte Gerät (einschließlich des von Stationierungstruppen) erfassen, das im Anwendungsgebiet auf dem Hoheitsgebiet eines Vertragsstaats vorhanden sein darf. Durch sie hätte das Abkommen die aus den „Anteilshöchststärken“ entwickelten „Nationalen Obergrenzen“ ergänzt, die den Gesamtumfang der Waffen bestimmten, der im gesamten Anwendungsgebiet dem jeweiligen Vertragsstaat erlaubt war. Bei Übungen oder durch „Vorübergehende Dislozierungen“ im Fall von Krisen wurde über die Territorialen Obergrenzen hinaus die begrenzte Zuführung von Streitkräften gestattet.¹⁵ Mit einer solchen Dislozierung war die Pflicht zu Information, zu

15 Diese Verstärkungsoption war vorgezeichnet durch eine Regelung für die Staaten der Flankenregion (Art. V Abs. 1 Buchst. B und C des KSE-Vertrags). Der Verstärkungsumfang pro Vertragsstaat entspricht einer erweiterten Brigade.

Konsultation und zur Duldung von Verdachtsinspektionen verbunden. Weitere militärische Beschränkungen sollten durch Zurückhaltungspflichten in bezug auf sensitive Gebiete entstehen, wie sie Moskau 1999 für die drei russischen Militärbezirke Kaliningrad, Leningrad und Pskow in Form einer politischen Erklärung bzw. der eines Briefwechsels übernahm.¹⁶ Angesichts der erheblich gesunkenen Bedrohungsperzeptionen tritt in weiten Teilen Europas zwar die Bedeutung von Begrenzungen und Beschränkungen zurück, für Russland und andere Staaten im Osten bleiben sie aber politisch und militärisch wichtig.

Dagegen gewinnt die Information über Streitkräftestrukturen, ihren Umfang, ihre Fähigkeiten und die Dislozierung sowie die Möglichkeit, dies alles vor Ort überprüfen zu können, aus Sicht der NATO immer mehr an Bedeutung. Dieses Bedürfnis wurde in der Vergangenheit durch das Informations- und Verifikationsregime des KSE-Vertrags gedeckt. In einem besonderen „Informationsprotokoll“ geregelt, wird dort von den Vertragsstaaten jährlich einmal die Unterrichtung u. a. über die Streitkräftestruktur, Bestände und Typen vertragsbegrenzter Waffen und deren Dislozierung sowie über Veränderungen in Struktur und Beständen der Streitkräfte gefordert. Notifizierungspflichtig sind ferner die „gemeldeten Inspektionsstätten“ und die „Verifikationsobjekte“, beides grundlegende Elemente des Verifikationsregimes.¹⁷ Einzelheiten der Durchführung von Inspektionen legt das „Inspektionsprotokoll“ fest. Dabei ist zwischen Inspektionen gemeldeter Inspektionsstätten – also Routineinspektionen von Truppen oder Lagern – und Verdachtsinspektionen spezifizierter Gebiete zu unterscheiden; letztere sollen mögliche Vertragsverletzungen außerhalb gemeldeter Inspektionsstätten erfassen. Dem inspizierten Staat steht nur bei Verdachtsinspektionen ein Ablehnungsrecht zu. Die „passive Quote“, d. h. die Zahl der Inspektionen, die jeder Vertragsstaat innerhalb bestimmter Zeiträume zulassen muss, wird nach der Anzahl seiner Verifikationsobjekte berechnet.

Das A-KSE-Übereinkommen veränderte die Regeln für Information und Verifikation erheblich, vor allem bedingt durch das neue, auf Nationale und Territoriale Obergrenzen gestützte Begrenzungssystem, aber auch durch die Möglichkeit, die Territorialen Obergrenzen bei Übungen oder Vorübergehenden Dislozierungen überschreiten zu dürfen. Damit kam der kontinuierlichen Überwachung der Einhaltung von Begrenzungen nunmehr ein hoher Stellenwert zu. Der Informationsaustausch wurde intensiviert und erheblich erweitert. Aus dem gleichen Grund, aber auch angesichts einer ständigen Abnahme von Verifikationsobjekten, die Folge einer kontinuierlichen Verringerung von Streitkräften war, wurde die Quote für passive Inspektionen um ein Drittel erhöht. Als neues In-

16 Nach dem Vorbild der NATO-Erklärung vom 14. März 1997 verpflichtete sich Russland in den betreffenden Gebieten „hinsichtlich des Niveaus und der Dislozierungen bodengebundener Waffen [...] gebührende Zurückhaltung zu üben“. Es habe „in der gegenwärtigen militärisch-politischen Lage [...] keine Gründe, Pläne oder Absichten, wesentliche Kampfkräfte, seien es Luftstreitkräfte oder Bodentruppen, in dem besagten Gebiet zusätzlich auf Dauer zu stationieren“ (Hartmann et al. 2002: 133, 401).

17 Bei einem Verifikationsobjekt kann es sich um einen Truppenteil, aber auch um eine Lagerungs- oder Reduzierungsstätte handeln. Die gemeldete Inspektionsstätte ist eine Einrichtung – z. B. Kaserne – oder ein abgegrenzter Ort, wo sich Verifikationsobjekte befinden.

strument kamen „Inspektionen innerhalb ausgewiesener Gebiete“ hinzu. Sie konnten nicht abgelehnt werden und sollten temporäre Überschreitungen der Territorialen Obergrenzen bei Übungen und der Entsendung von Verstärkungen bei Krisen überwachen. Nach der Suspendierung des KSE-Vertrags fehlen der NATO die für eine Lagebewertung wichtigen Daten aus Russland.¹⁸ Das Wiener Dokument (WD) und der jährliche Globale Informationsaustausch sehen als Vertrauensbildende Maßnahmen zwar gleichfalls einen Datenaustausch vor, der unverändert erfolgt, jedoch hinter der KSE-Qualität bei Weitem zurückbleibt (Schmidt 2008: 15).

Hätte die NATO das A-KSE-Übereinkommen in Kraft treten lassen, wären viele Probleme von heute gar nicht entstanden; die Sicherheitsstabilität in Europa würde größer, die Transparenz höher sein, und die Suche nach neuen Lösungen wäre weniger dringlich.

4.2 Eine zusätzliche Aufgabe: Brückenschlag zwischen NATO und Russland

Das am 19. November 2010 von den Staats- und Regierungschefs in Lissabon verabschiedete „Strategische Konzept der NATO 2010“ hat in bezug auf Russland einen Ton angeschlagen, den man so bisher nicht gewohnt war: „Die Zusammenarbeit zwischen der NATO und Russland besitzt strategische Bedeutung, denn sie trägt zur Errichtung eines gemeinsamen Raums von Frieden, Stabilität und Sicherheit bei. Die NATO stellt für Russland keine Bedrohung dar. Im Gegenteil: Wir wünschen uns eine echte strategische Partnerschaft zwischen der NATO und Russland, und wir werden entsprechend handeln, wobei wir von Russland Gegenseitigkeit erwarten. [...] Ungeachtet von Meinungsunterschieden in spezifischen Fragen bleiben wir überzeugt, dass die Sicherheit von NATO und Russland miteinander verflochten ist und dass eine starke und konstruktive Partnerschaft, die auf gegenseitigem Vertrauen, Transparenz und Berechenbarkeit beruht, am besten unserer Sicherheit dienen kann.“ (NATO Strategic Concept 2010: Ziff. 33-34). Als mögliche Felder der Kooperation werden u. a. Raketenabwehr, Terrorismusbekämpfung und Förderung umfassender internationaler Sicherheit genannt.

Diese neue Sprache überrascht. Obwohl man seit 1997 von einer „Partnerschaft“ sprach, war das Verhältnis zwischen der NATO und Russland durch eine Mischung von Kooperation und beiderseitigen Ängsten geprägt. Insbesondere die neuen Mitglieder standen Moskau äußerst kritisch gegenüber (NATO 2020: 26) und waren primär auf autonome Gewährleistung von Sicherheit bedacht, d. h. sie strebten in Ostmitteleuropa die Stationierung von US- und NATO-Verbänden an. Der konventionellen Rüstungskontrolle standen sie eher zögerlich gegenüber. Doch auch wenn die Gräben nach wie vor tief sind (Monaghan 2011: 22ff.), ist das Angebot der Allianz ernsthaft gemeint. Sie zieht damit Schlussfolgerungen aus der Erkenntnis, dass ihre Sicherheit besser mit als ohne oder gar gegen Russland gewährleistet wird, und dass die eigenen Kräfte – angesichts von be-

18 Für Russland ist derzeit die Lage noch anders: Trotz der Suspendierung hat es bisher am Datenaustausch des KSE-Vertrags partizipiert und auch im Rahmen des NATO-Russland-Rats wichtige Informationen erhalten.

reits absehbaren finanziellen Zwängen – zur Bewältigung aller Probleme möglicherweise nicht reichen. Ein besonders wichtiges Beispiel bildet die Unterstützung Russlands bei der Versorgung der in Afghanistan eingesetzten „Internationalen Sicherheitsunterstützungsgruppe“ (ISAF).

In vieler Hinsicht kehrt das Strategische Konzept damit zur Idee gemeinsamer Sicherheit von 1990 zurück. Ein Erfolg der Bemühungen setzt allerdings auch Eingehen auf russische Sorgen voraus. Gäbe es ein funktionierendes Regime der konventionellen Rüstungskontrolle, käme ihm eine wichtige Brückenfunktion zu. In diese Richtung weist die „Gemeinsame Erklärung“ der Sitzung des NATO-Russland-Rats vom 20. November 2010, die auf Ebene der Staats- und Regierungschefs stattfand und eine „starke Unterstützung für die Revitalisierung und Modernisierung des Regimes konventioneller Rüstungskontrolle in Europa“ zum Ausdruck gebracht hat (NATO-Russia Council Joint Statement 2010). In der Tat ist schwer zu erkennen, wie ohne reziproke Verpflichtungen für konventionelle Potentiale eine engere Sicherheitszusammenarbeit zwischen der NATO und Russland gestaltet werden kann. Die Bündnispolitik des letzten Jahrzehnts hat in der russischen Psyche Spuren hinterlassen: Das Gefühl, die Opfer bei KSE seien vergeblich gewesen, der Fakt, dass ehemalige Sowjetrepubliken jetzt NATO-Mitglieder sind, der im Raum stehende NATO-Beitritt Georgiens oder der Ukraine, auch wenn er aktuell nicht zur Debatte steht – all das hat Wunden geschlagen und zu einem tiefen Misstrauen geführt. Die nukleare Annäherung durch das am 5. Februar 2011 in Kraft getretene neue amerikanisch-russische START-Abkommen war zur Aussöhnung lediglich ein erster Schritt. Im konventionellen Bereich ist die Rechnung noch offen. Doch einen funktionierenden KSE-Vertrag gibt es nicht mehr, und die Ersetzung wirft beträchtliche Schwierigkeiten auf. Aber im Grunde geht es gar nicht um Rüstungskontrolle – in Frage steht, ob tatsächlich eine Sicherheitspartnerschaft zwischen der NATO und Russland zustande gebracht werden kann.

Auch für die Fortsetzung der nuklearen Abrüstung sind vorstehende Überlegungen von einiger Bedeutung. Nach dem „Strategischen Konzept“ soll die nukleare Rüstungskontroll- und Abrüstungspolitik in Zukunft die substrategischen Nuklearwaffen in Europa umfassen (NATO Strategic Concept 2010: Zif. 26).¹⁹ Als Trägersysteme kommen bei der NATO vorwiegend Kampfflugzeuge infrage; sie unterliegen, weil meist in konventioneller Rolle verwendet, den Regelungen des KSE-Vertrags. Russland besitzt außerdem auch nuklear einsetzbare Kurzstreckenraketen, die keiner Rüstungskontrollpolitischen Regelung unterliegen. Die Gefechtsköpfe, um die es bei der Rüstungskontrolle taktischer Nuklearwaffen im Wesentlichen geht (Zagorski 2011: 36), sind unterschiedlich verteilt. Auf Seiten der USA ist ihre Anzahl mit etwa 200 relativ gering (Norris/Kristensen 2009:

19 Sogenannte „taktische“ Nuklearwaffen werden in Deutschland offiziell als „substrategische“ Nuklearwaffen bezeichnet. Die westlichen Staaten besitzen nur noch Sprengköpfe für Fliegerbomben und luftgestützte Cruise Missiles (US, FR). Russlands substrategische Sprengköpfe sind in erheblichem Umfang für die Marine (Torpedos, Wasserbomben, Cruise Missiles), aber auch für den Einsatz bei den Land- und Luftstreitkräften bestimmt (Zagorski 2011: 13f.).

65). Besorgnis schafft die mindestens auf 2000 geschätzte Menge, die man innerhalb Russlands vermutet und die sich in Europa meist in grenznahen Lagerstätten befinden.²⁰ Moskau hat sich bislang bei diesem Thema zurückhaltend gezeigt und seine Behandlung u. a. an die Regelung der Raketenabwehrfrage und Fortschritte bei der konventionellen Rüstungskontrolle geknüpft (Schmidt/Müller 2010: 20). Durch seine konventionelle Unterlegenheit wird es veranlasst, auch taktischen Nuklearwaffen strategisch eine hohe Bedeutung beizumessen. Dieser Punkt ist entscheidend: Bei weiterer nuklearer Abrüstung wird das konventionelle Kräfteverhältnis an Bedeutung gewinnen. Eine erneute Reduzierung nuklearer Potentiale würde daher aus russischer Sicht die konventionelle Unterlegenheit fühlbarer machen, zumal sie durch die NATO-Erweiterung und die technologische Entwicklung im Westen zunimmt (Zagorski 2011: 22ff.). Russland benötigt deshalb einen Sicherheitsbonus, den ihm die konventionelle Rüstungskontrolle bereitstellen kann. Zwar spricht das „Strategische Konzept“ nicht von Verzicht, sondern von der Rückverlegung dieser russischen Waffen. Doch Fortschritte bei ihrem Abbau sind letztlich lediglich dann zu erreichen, wenn Russland in Europa angesichts einer berechenbaren Perspektive bei der Rüstungskontrolle konventionelle Bedrohungspereptionen zurückstellen kann. Insofern stellt sich die Frage, wie die nukleare Abrüstung in Europa ohne konventionelle Rüstungskontrolle vorwärts kommen soll.

Manche sind der Meinung, jetzt habe die Frage der Raketenabwehr Vorrang. Der geplante Raketenabwehrschild soll die Staaten der NATO vor Angriffen mit nuklear bestückten Mittelstreckenraketen aus solchen Ländern schützen, die zur Zeit entsprechende Trägersysteme entwickeln (gemeint ist vor allem der Iran). Eine Zusammenarbeit mit Russland auf diesem Gebiet könne auch für die konventionelle und nukleare Abrüstung neue Möglichkeiten öffnen.²¹ Diese Zusammenarbeit wäre ein sehr wichtiger Schritt auf dem Weg zur Sicherheitspartnerschaft mit Russland, und sie würde in die gleiche Richtung wie die Bemühungen um konventionelle Rüstungskontrolle wirken. In Russland gibt es ebenfalls gewichtige Stimmen, die, aber mit ganz anderem Ziel, auf vorrangige Lösung der Raketenabwehrfrage drängen: Sie wollen zunächst über die Kooperation bei der Raketenabwehr Gewissheit besitzen, bevor man mit konventioneller Rüstungskontrolle fortfahren kann. Denn für den Fall des Scheiterns möchte man sich die Option offen halten, die Raketenabwehr der NATO in den künftigen konventionellen Rüstungskontrollverhandlungen zu beschränken.²² Für die Lösung der Frage der Raketenabwehr konzidiert Moskau der NATO eine Frist bis zum ministeriellen Frühjahrstreffen 2012. Jedoch ist

20 Carnegie Endowment for International Peace (Hrsg.), World Nuclear Arsenal 2009, in: www.carnegieendowment.org/publications/index.cfm?fa=view&id=22710 (20.11.2010). Zagorski geht von insgesamt etwa 8000 russischen Gefechtsköpfen aus, von denen 2-3000 relativ schnell den Streitkräften zugeführt werden können. (Zagorski 2011: 36).

21 Ischinger, Wolfgang, Ein Dach für das Haus Europa, in: FAZ vom 20.6.2011, S. 7.

22 Bei den Gesprächen über ein Mandat für Verhandlungen zu 36 (s. Kapitel 5.4) hat Russland mit Nachdruck betont, dass diese auch „künftige Erfordernisse für Stabilität und Sicherheit in Europa“ berücksichtigen müssten.

noch völlig offen, ob, wann und wie bei der Raketenabwehr eine Zusammenarbeit mit Russland möglich sein wird. Daher erscheint es wenig sinnvoll, auf eine Entwicklung zu warten, die mit den aktuellen Fragen der konventionellen Rüstungskontrolle nicht unmittelbar in Zusammenhang steht. Hier gilt es, jetzt die notwendigen Entscheidungen zu treffen. Durch Zuwarten können angesichts der anstehenden Wahlen in Russland und den USA im nächsten Jahr künftige Lösungen nur schwieriger werden.

4.3 Die Verhandlungen seit 2007

Die NATO-Staaten kommen derzeit noch ihren KSE-Verpflichtungen nach, selbst – wenn auch wahrscheinlich nicht mehr lange – im Verhältnis zu Russland. Doch praktisch ist der Vertrag seit dem Ausscheiden des wichtigsten Partners weitgehend tot. Das Bündnis hatte die Krise ab Herbst 2007 durch neue Vorschläge zu überwinden versucht, wobei es nach wie vor von der Ratifizierung des A-KSE ausging. Seitens der NATO-Staaten sollte sie nunmehr parallel zur Erfüllung der Istanbul-Verpflichtungen, d. h. zum Abzug der russischen Truppen erfolgen („Parallel Actions Program“). Aber nach der Bündniserklärung vom April 2008 zu Georgien und zur Ukraine brach Russland die Gespräche trotz zunächst positiver Reaktion ab. Infolge der Annäherung zwischen den USA und Russland nach der Wahl Präsident Barack Obamas wurde ab 2009 auch beim Thema der konventionellen Rüstungskontrolle im bi- und multilateralen Dialog mit einem neuen Ansatz nach Wegen aus der Krise gesucht. Im April 2010 etablierte sich eine erweiterte Gemeinsame Beratungsgruppe (GBG), zu der auch die dem KSE-Vertrag nicht angehörenden sechs neuen Bündnismitglieder zählten, als informelles Forum (auch als „Format zu 36“ bezeichnet). Hatte Moskau bis 2007 grundsätzlich²³ auf rascher Ratifikation des A-KSE bestanden, so stellte es nunmehr eindeutig klar, dass dieses Übereinkommen nicht mehr gewollt sei. Vielmehr gehe es um ein neues Vertragswerk unter Berücksichtigung der Entwicklung seit 1999.

Das Bündnis hat sich vorsichtig der Idee weiterer, auf A-KSE aufbauender Verhandlungen genähert. Dies war an die Bedingung geknüpft, dass die maßgeblichen Prinzipien zuvor verbindlich festgelegt würden. Sein ehrgeiziger Zeitplan zielte zunächst auf Ergebnisse noch vor Ende 2010. Weil die KSE-Verhandlungen seit Anbeginn im Rahmen der KSZE/OSZE angesiedelt sind, sollten diese bis zum Gipfeltreffen in Astana (Kasachstan) am 1./2. Dezember 2010 erreicht sein. Vorher hatten sich die „36“ in intensiven Konsultationen um Fortschritt bemüht, doch trotz gewisser Annäherungen blieb die Einigung aus. Auch ein „Aktionsprogramm“ zur Lösung der drei ungeregelten territorialen Konflikte in Georgien, Moldau und um Berg-Karabach, das bisherige Bemühungen ergänzen und mit dem die OSZE beauftragt werden sollte, kam wegen russisch-georgischer Streitigkeiten nicht zustande. Immerhin hat der Gipfel mit einer Konsenserklärung geendet, die u. a. weitere Kon-

23 Die Ausnahme betraf die Flankenregel für Russland, der Moskau schon damals nicht mehr zustimmen wollte.

sultationen über konventionelle Rüstungskontrolle mit dem Ziel unterstützt, förmliche Verhandlungen 2011 zu beginnen. Doch die Gespräche über eine gemeinsame Prinzipien-erklärung im Format zu 36, welche das Mandat der künftigen Verhandlungen darstellen soll, wurden ohne Resultat im Mai 2011 unterbrochen. Die Prinzipien sind als solche meist weniger strittig als die Konditionen, mit denen sie verbunden werden sollen. Neben Grundsätzen allgemeiner Art wie Konfliktverhütung, Gegenseitigkeit, unteilbare Sicherheit geht es um Fragen wie Umfang der Abstützung auf KSE/A-KSE oder Art und Inhalt der einzelnen künftigen Abkommenselemente, d.h. Begrenzungen, Zurückhaltungspflichten, Transparenz, Abrüstung sowie um das Gastlandprinzip, d.h. das Prinzip der notwendigen Zustimmung des gastgebenden Staats zur Präsenz von ausländischen Streitkräften auf seinem Boden. Die Gespräche verliefen zunehmend schleppend, viele Passagen waren immer noch heftig umstritten. Russland mauerte, meist unter Hinweis auf die unklare Lage bei der Kooperation in der Raketenabwehr. Zur Zeit ist völlig offen, ob nach der derzeitigen „Denkpause“ nochmals eine Fortsetzung folgt.

4.4 Die Positionen von Russland und NATO

Bei den Bemühungen um konventionelle Rüstungskontrolle geht es um ein zentrales politisches Problem und um eine Vielzahl sachlicher Fragen. Das politische Problem ist eng mit den ungeregelten territorialen Konflikten verknüpft und findet über das Gastlandprinzip Eingang in die Rüstungskontrolle. Die sachlichen Probleme betreffen im Wesentlichen die Themen militärische Begrenzung und Transparenz.

Die vier wichtigsten russischen Forderungen waren bis auf eine nicht wirklich neu: Die Abschaffung der Begrenzungen in seiner Flanke hat Russland seit 1993²⁴ mehrfach verlangt. Sowohl bei der Ersten Überprüfungskonferenz 1996 als auch bei A-KSE gab es sich schließlich mit größerer militärischer Flexibilität zufrieden.

„Ungleichgewichte“ bei vertragsbegrenzten Waffen, die durch den Beitritt von neuen Mitgliedern zur NATO geschaffen werden, sollen einer Korrektur unterliegen. Gefordert wird eine „Hinlänglichkeitsregel“, die das Kräfteverhältnis zwischen der NATO und Russland festschreibt. Der Gedanke hat schon 1997 bei den Verhandlungen über die „NATO-Russland-Grundakte“ eine Rolle gespielt, setzte sich jedoch damals nicht durch.²⁵

An Stelle der einseitigen politischen NATO-Erklärung vom 14. März 1997, in der das Bündnis zusagt, keine substantiellen Kampftruppen in neuen Mitgliedsländern dauerhaft

24 Erstes offizielles Signal war ein vom russischen Präsidenten Boris Jelzin im September 1993 an verschiedene Staats- und Regierungschefs der NATO gerichteter Brief (Hartmann et al. 2002: 16).

25 Eine Hinlänglichkeitsregel – auch als „Suffizienz“ bezeichnet – enthielt Art. VI des KSE-Vertrags. Sie war spezifisch auf die Sowjetunion gerichtet und verfolgte das Ziel, ihren Anteil an den verbleibenden Waffen des Warschauer Pakts auf ungefähr ein Drittel zu beschränken. Im A-KSE wurde sie, überflüssig geworden, gestrichen. 1997 schlug Russland eine kollektive Begrenzung der NATO in Höhe von 50% der im Anwendungsgebiet zulässigen Gesamtpotentiale vor. Diese 50-Prozent-Regel strebt Moskau auch jetzt wieder an.

stationieren zu wollen, wird jetzt eine präzise Regelung verlangt. In den Verhandlungen über die „Grundakte“ hatte sich Moskau nach der Vornahme von Ergänzungen mit dieser Erklärung zufriedengegeben. Damals ging es allerdings nur um drei neue Bündnispartner der NATO. Inzwischen hat sich deren Zahl erheblich erhöht, namentlich auch um die baltischen Länder, und weitere Kandidaten stehen noch vor der Tür. Diese Regel ist damit für Moskau wesentlich wichtiger geworden.

Russland verlangt – das ist neu –, der Umfang an Transparenzmaßnahmen müsse erheblich unter das Niveau von KSE/A-KSE sinken. Das wird mit dem – kategorisch vorgebrachten – Standpunkt begründet, dass Information und Verifikation kein Selbstzweck sein dürften, sondern auf die Kontrolle von Begrenzungen beschränkt werden müssten: Je weniger Begrenzungen es gebe, desto geringer müsse auch der Umfang von Verifikationsmaßnahmen sein. Offenbar ist das ein taktischer Ansatz; Moskau will auf diese Weise seine Forderung nach Begrenzungen für die NATO besonders betonen.

Im Vordergrund der Vorschläge der NATO stand zunächst die Forderung nach Erfüllung des Gastlandprinzips. Russland ist bereit, dieses Prinzip gemäß der Lösung des A-KSE zu akzeptieren.²⁶ Strittig blieb der von der NATO geforderte qualifizierende Zusatz „innerhalb international anerkannter Grenzen“, durch den die russische Anerkennung Abchasiens und Südossetiens ausgehebelt werden sollte. Daraus ergab sich dann aus Bündnissicht eine Verpflichtung zur Einleitung des Abzugs der russischen Truppen. Damit lag die Souveränitätsfrage, d. h. die Herstellung der territorialen Integrität von Georgien und Moldau erneut auf dem Tisch. Das Verhandlungspaket ist später um einiges ausgewogener geworden, und die Verwirklichung des Gastlandprinzips stellte eine von mehreren Hauptforderungen dar. Nach den Vorstellungen der NATO sollte Ziel der Verhandlungen ein neues Abkommen sein, das „die Sicherheit sämtlicher Teilnehmer stärkt, Konfliktpotentiale innerhalb des Anwendungsgebiets mindert und das KSE-Regime, geleitet von den Prinzipien der Gegenseitigkeit und unteilbaren Sicherheit, in transparenter Weise erneuert (Working Draft 30. März 2011: 1).“ Außer auf das Gastlandprinzip setzt das Bündnis den Akzent eher auf größere militärische Transparenz und Verifikation und weniger auf die Vereinbarung von Begrenzungsmaßnahmen und Abrüstungsschritten.

Nichtsdestoweniger will das Bündnis Bestimmungen über Begrenzungen und Zurückhaltungspflichten erreichen, einschließlich von Beschränkungen für die Verlegung von Truppen oder die Konzentration schwerer Waffen und Ausrüstungen in sensiblen Gebieten. Es strebt außerdem die weitere Absenkung der nationalen Obergrenzen für vertragsbegrenztes Gerät an, damit diese besser den deutlich niedrigeren Waffenbeständen und „der gegenwärtigen Sicherheitslage in Europa entsprechen“. Damit kommt es auch

26 Art. I Abs. 3 Übereinkommen A-KSE: „Konventionelle Waffen und Ausrüstungen eines Vertragsstaats in den durch den Vertrag begrenzten Kategorien dürfen im Hoheitsgebiet eines anderen Staats nur in Übereinstimmung mit dem Völkerrecht, der ausdrücklichen Zustimmung des aufnehmenden Vertragsstaats oder einer diesbezüglichen Resolution des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen vorhanden sein. Die ausdrückliche Zustimmung muss im Voraus gegeben werden und [...] nach wie vor in Kraft sein“.

einer Forderung Russlands entgegen. Es wünscht die Aktualisierung der geltenden Verfahren für Datenaustausch und Verifikation sowie die Modernisierung von Transparenz- und Verifikationsmaßnahmen, um über Waffenbestände, Truppenbewegungen, militärische Übungen sowie die Stationierungen im In- und Ausland ein volles Bild zu erhalten. Die Probleme, die sich aus diesen Positionen ergeben, sind von unterschiedlichem Gewicht.

4.5 Das politische Schlüsselproblem: Die Rolle des Gastlandprinzips

Bei dem Streit um das Gastlandprinzip sind zwei Fragen voneinander zu trennen. Die erste ist rüstungskontrollpolitischer Natur und betrifft das allgemeine Prinzip, dass eine ausländische Truppenpräsenz auf fremdem Territorium grundsätzlich von der vorherigen Einwilligung des gastgebenden Staats abhängt. Bereits im KSE-Vertrag und noch klarer im A-KSE hatte dieses Problem seine Regelung gefunden. Bei der zweiten Frage geht es um die Präsenz russischer Truppen und das dahinter stehende politische Problem der territorialen Integrität von Georgien und Moldau. Man muss sich im Klaren sein, dass die Behandlung dieser Frage unter dem Mantel eines Prinzips der Rüstungskontrolle die Dinge verschleiern, weil nur ein Aspekt des zugrunde liegenden Sachverhalts abgedeckt wird. Auch falls die russischen Truppen zurückgezogen würden, blieben die interethnischen Konflikte in Georgien bestehen, und damit gäbe es erneut die Gefahr blutiger Kämpfe. Die russischen Truppen waren allerdings schon in der Vergangenheit ein Teil des Problems, weil sie neben ihrer Rolle als Friedenstruppe auch die Interessen Moskaus vertreten, wenn sie die separatistischen Regimes in Abchasien und Südossetien beschützen. Doch der Georgienkrieg, die Ausrufung der Unabhängigkeit der beiden Entitäten und die russische Anerkennung dieser Unabhängigkeit gaben dem Problem eine neue Qualität. In Russland war es die Spitze des Staats, angespornt von einstimmigen Beschlüssen der beiden Kammern des russischen Parlaments, die für die Entscheidung verantwortlich sind. Die fundamentale Bedeutung des Schritts hat man anderswo noch nicht ausreichend erkannt. Als Unterstützer der Sezession ist Moskau Konfliktpartei, und damit rückt die Regelung des Konflikts, insbesondere in bezug auf die Frage des territorialen Status, in unbestimmte Ferne. Annäherungen verhindert zudem die politische Konfrontation zwischen Georgien und Russland. Doch ebenso gilt, dass im Südkaukasus eine Lösung ohne Russland, geschweige denn gegen Russland, keine Chance der Realisierung besitzt. Deshalb wird es erforderlich sein, einen Friedensprozess zusammen mit Moskau in die Wege zu leiten, der auf langfristige Stabilisierung der Kaukasus-Region abzielt. Anstöße müssen von außen kommen, nach dem Scheitern des Mandats für die OSZE am ehesten wohl von der EU, die sich ohnehin seit 2008 durch die EU-Beobachtermission (EUMM) in Georgien engagiert und für die es als Transitland für Erdöl und Erdgas immer mehr an Bedeutung gewinnt (Boden 2010).²⁷ Der mit den Genfer Gesprächen²⁸ ange-

27 An dieser Stelle danken wir Herrn Botschafter a. D. Dr. Dieter Boden für die vielfältige Beratung hinsichtlich der Probleme der Kaukasusregion.

stoßene Friedensprozess wird lang sein, und das Ergebnis ist aus heutiger Sicht offen. Wenn die konventionelle Rüstungskontrolle überleben soll, benötigt sie dagegen einen baldigen Fortschritt und die Entkoppelung von territorialen Konflikten.

Lange Fristen sind auch das Stichwort für Moldau. Im ärmsten Land Europas verbindet sich der historische und ethnische Konflikt zwischen Russen bzw. Ukrainern östlich des Dnjestr und der rumänischsprachigen Mehrheit im Westen mit politischen, ideologischen und ökonomischen Problemen (gewählte, aber schwache demokratische Regierungen in Chisinau, im Osten autoritäre kommunistische Führung). Die Lösung wird noch dadurch erschwert, dass die Präsenz der russischen Truppen dem secessionistischen Regime als Bestandsgarantie dient. Die Vermittlungsbemühungen der OSZE im Rahmen der 5+2-Gespräche, der Ukraine und Russlands haben bisher nur zu begrenzten Verbesserungen (z.B. Bahnlinie durch Transnistrien nach Odessa) aber noch zu keinem Durchbruch geführt.²⁹ Gerade Moldau ist ein Beispiel dafür, dass der kooperative Ansatz auf Dauer zu mehr Fortschritten führt als der konfrontative, den Georgien unter Präsident Saakaschwili gegen Russland betreibt.

Anders gelagert ist der dritte Konflikt, den das „Aktionsprogramm“ bereinigen sollte. Hier geht es um das Schicksal der Region Berg-Karabach, die, überwiegend von Armeniern bewohnt, seit dem 1992-94 von beiden Ländern geführten und mit einem Waffenstillstandsabkommen vorläufig beendeten Krieg zwischen ihnen den zentralen Streitpunkt bildet. Bisher blieben die Vermittlungsbemühungen der OSZE (im Rahmen der „Minsker Gruppe“)³⁰ und Russlands sowie direkte Verhandlungen beider Länder erfolglos. Aserbaidschan hält sich auch die militärische Option offen und steht deshalb neuen rüstungskontrollpolitischen Vereinbarungen reserviert gegenüber. Weil in der Entität Berg-Karabach Waffenbestände in unbekannter Höhe versteckt sind, erhebt es den Anspruch, mehr vertragsbegrenztes Gerät besitzen zu dürfen als ihm vertragsgemäß zusteht (Schmidt 2008: 20f.).³¹ Gerade dieser Konflikt ist ein wichtiges Argument für verstärktes Bemühen um Rüstungskontrolle innerhalb des Kaukasusgebiets.

Die Lösung des Schlüsselproblems liegt auf der Hand. Wer wirklich den Erfolg der Verhandlungen will, muss die politische Lösung der Konflikte von der stabilisierenden

28 Die vom EU-Vorsitz im Rahmen der Waffenstillstandsverhandlungen vereinbarten „Genfer Gespräche über Stabilität und Sicherheit in Georgien“ haben am 15.10.2008 begonnen und stehen unter dem gemeinsamen Vorsitz von EU, VN und OSZE. Außerdem sind Vertreter Georgiens, der USA und Russlands sowie von Abchasien und Südossetien beteiligt.

29 O.A., Success of Filat – Smirnov meeting was ensured by foreign partners, Embassy of Ukraine, in: INFO-PRIM-NEO vom 14.9.2011, in: www.info-prim.md/?x=22&y=41152 (23.9.2011).

30 Die „Minsk-Gruppe“, seit 1997 unter dem Co-Vorsitz Frankreichs, Russlands und der USA, bemüht sich im Auftrag der OSZE um eine Lösung des Berg-Karabach-Konflikts. Mitglieder sind ferner Armenien, Aserbaidschan sowie sechs weitere Staaten, darunter auch Deutschland und die Türkei.

31 In diesem Konflikt setzt Armenien auf die Hilfe Russlands und Aserbaidschan auf die Unterstützung der Türkei.

und kriegsverhütenden Funktion der Rüstungskontrolle trennen. Dass es die Rüstungskontrolle überfordert, wenn man sie als Hebel zur Lösung von Territorialkonflikten einsetzt, haben die letzten elf Jahre bewiesen. Der Zusatz „in international anerkannten Grenzen“ und die dahinter stehende Zielsetzung müssen daher fallen. In vielen anderen Fragen erscheinen Kompromisse mit Russland erreichbar, in dieser einen aber kurz- oder mittelfristig nicht. Die ethnischen und territorialen Fragen sind sinnvoll nur in den genannten politischen Foren zu regeln. Um eine statusneutrale Lösung zu erreichen, können einseitige stabilisierende Erklärungen, in denen die Beteiligten ihren Rechtsstandpunkt zur Frage der Sezessionen aufrecht erhalten, einen solchen Schritt ergänzen. Georgien und Moldau werden sich zwar der Trennung widersetzen, um die Rüstungskontrolle weiter zur Wiedererlangung des Verlorenen nutzen zu können. Ihnen muss jedoch eindeutig klar gemacht werden, dass dieser Weg keine Perspektive besitzt und die Einleitung oder Fortsetzung von Friedensprozessen nur verzögert.

Um Georgien, Moldau und Aserbaidschan die Entscheidung zu erleichtern, sollte man andererseits ihren Interessen soweit wie möglich entsprechen. Deshalb müssen in den umstrittenen Entitäten stationierte russische Truppen auf jeden Fall unter künftige Rüstungskontrollvereinbarungen fallen. Auch bei den Streitkräften der vier Entitäten müsste ein ausreichendes Maß an Transparenz bestehen, selbst wenn sie künftigen Abkommen nicht unterliegen.³² Wechselseitige politische Zurückhaltungserklärungen können die Spannungen weiter entschärfen. Wenn Georgien und Moldau dies akzeptieren und auch Aserbaidschan keine Schwierigkeiten macht, wäre der Weg zum Mandat und den sachbezogenen Verhandlungen frei. Das Einverständnis kann auch bedingt erteilt und damit von künftigen Ergebnissen abhängig gemacht werden. Im Bündnis und innerhalb einzelner Mitgliedstaaten, namentlich den USA, sollte eine solche Lösung keine Schwierigkeit bereiten.

Was aber, wenn die vier von Territorialkonflikten betroffenen Länder, oder einzelne von ihnen wie etwa Georgien, nicht zu einem solchen Vorgehen bereit sind? Dann wird es auch für die NATO schwierig. Verbündete, die sich 2002 für die Verknüpfung eingesetzt haben, werden sich gegen einen derartigen Schritt rückwärts sträuben.³³ Die Alliierten in Ostmitteleuropa, die aus historischen und politischen Gründen Russland mit Misstrauen gegenüberstehen, würden gegen eine solche scheinbare Konzession an Moskau scharf protestieren. Doch vor allem wäre Washington betroffen. Schon 1997 hat der Senat im Zusammenhang mit einer damals anstehenden Flankenneuregelung an die amerikanische Regierung die Forderung gerichtet, die USA sollten auch auf dem Weg über die Rüstungskontrolle den Rückzug von in fremden Staaten ohne deren Zustimmung stationierten russischen Streitkräften erreichen (Hartmann et al. 2002: 51). Deshalb unterliegt es

32 In Moldau haben beispielsweise Mitarbeiter der dortigen OSZE-Mission informell militärische Daten über die transnistrischen Streitkräfte für das Jahr 2005 zusammengestellt und Aserbaidschan veröffentlicht seit einigen Jahren regelmäßig Daten über die militärische Stärke der Streitkräfte in Berg-Karabach. Das eigentliche Problem besteht in der Überprüfung dieser Daten, solange der Statuskonflikt ungelöst ist.

33 Großbritannien und die USA waren die Hauptbefürworter dieser Politik.

erheblichen Zweifeln, ob ein neuer konventioneller Rüstungskontrollvertrag ohne signifikanten Fortschritt in dieser Frage im Senat die notwendige Zweidrittel-Mehrheit findet. Ein solches Ergebnis antizipierend zögert die US-Regierung vor der klaren Entscheidung. Zudem genießt Georgien in den USA bei Republikanern und Demokraten viel Sympathie. Angesichts der knappen Mehrheitsverhältnisse würde Tiflis gegebenenfalls die Mobilisierung dieser Beziehungen betreiben, um den Vertrag zu verhindern.

Die NATO sieht sich daher vor einem Dilemma. Bleibt sie weiter an der Seite von Georgien und Moldau, dann stößt sie erneut Russland zurück, und das Kooperationsziel des „Strategischen Konzepts“ wäre gefährdet. Die angestrebte Zusammenarbeit bliebe dann wahrscheinlich auf Einzelfragen beschränkt, und Russland damit weiterhin ein unberechenbarer Partner für die NATO und Europa. Will sie dagegen ihren Standpunkt zu Lasten der beiden Länder ändern, würden sich die Konflikte im Bündnis verschärfen. Im Gipfelkommuniqué von Lissabon hat man sich auf den Ausweg verständigt, an Russland die Aufforderung zur Rücknahme der Anerkennung von Abchasien und Südossetien als unabhängige Staaten zu richten (NATO-Gipfelerklärung 2010: Ziff. 21). Die negative Antwort Präsident Medwedews erfolgte prompt.³⁴ Auch andere Aussagen der NATO passen mit der tatsächlichen Lage nicht zusammen: Das Bündnis will das konventionelle Rüstungskontrollregime „auf der Grundlage der Gegenseitigkeit, Transparenz und Zustimmung des Gastlands“ stärken, deutet aber gleichzeitig an, dass die Übermittlung von Daten an Russland auf der Basis des KSE-Vertrags „nicht unbegrenzt fortbestehen kann“. (NATO-Gipfelerklärung 2010: Ziff. 31-32). Das ist eine Drohung, die wenig einbringt, zumal Moskau über Belarus und andere Quellen wahrscheinlich diese Daten auch künftig erhält. Über ein Konzept, wie es weitergehen soll, verfügt das Bündnis gegenwärtig nicht. Man könnte KSE und A-KSE in dieser Situation opfern und seine Hoffnungen auf einen Neuanfang setzen. Aber auch das würde die gerade diskutierten Probleme nicht lösen und die Allianz keineswegs der Notwendigkeit entheben, Moskau in der konventionellen Rüstungskontrolle endlich entgegen zu kommen.

Angesichts der die Gespräche zu 36 verschleppenden russischen Haltung stellt sich die Frage, ob an dieser Analyse etwas fehlerhaft ist. Kann es sein, dass Moskau an konventioneller Rüstungskontrolle Interesse verliert, dass Kritiker aus den Reihen von Politik, Streitkräften und Rüstungsindustrie die Oberhand gewinnen? Dass man jetzt seinerseits den Weg zu autonomer Sicherheit einschlägt? Dagegen spricht die langfristige Anlage dieser russischen Politik. Russland hat nach 1990 immer wieder durch sein Verhalten deutlich gemacht, dass es angesichts des Niedergangs seiner militärischen Stärke in KSE-Vertrag und A-KSE wichtige sicherheitspolitische Instrumente sah und sich von der Rüstungskontrolle eine Absicherung gegen die Bündniserweiterung erhoffte. Bis Mitte 2007

34 Medwedew erklärte, „eine der größten Meinungsverschiedenheiten“ (zwischen der NATO und Russland) betreffe „die beiderseitigen Positionen zu den Ereignissen vom August 2008 und die und die daraus folgenden geopolitischen Veränderungen, insbesondere das Entstehen von zwei unabhängigen Staaten“ (Monaghan 2011: 24).

drängte es auf die A-KSE-Ratifizierung. Putin entschied sich 2007 für eine Vertragssuspendierung, die – wenn auch im Vertrag nicht geregelt – nicht so weit wie ein Rücktritt ging.³⁵ Bei den bisherigen Verhandlungen seit 2009 vertrat Moskau grundsätzlich eine positive Haltung. Seine Forderungen zur Vertragsmodernisierung greifen weitgehend auf Positionen zurück, die schon bei KSE/A-KSE bzw. bei den Verhandlungen über die Grundakte NATO-Russland sowie im Juni 2007 bei einer Sonderkonferenz anlässlich der Vertragssuspendierung (dazu Schmidt 2008: 23) von der russischen Seite vertreten worden waren. All das steht der These entgegen, neuerdings habe sich seine Haltung geändert. Es ist deshalb davon auszugehen, dass vor allem Sorgen über die Bündniserweiterung und die geplante Raketenabwehr der NATO hinter dem russischen Interesse an Rüstungskontrolle stehen und dass das gegenwärtige Zögern taktisch bedingt ist. Moskau wäre allerdings nicht mehr bereit, so viel wie früher für ein Abkommen zu zahlen; es sieht sich nicht in der Rolle des Demandeurs. Die Ernsthaftigkeit des russischen Engagements lässt sich im Übrigen nur durch Verhandlungen testen.

Festzuhalten bleibt: Ein Mandat ist mit dem bisherigen Ansatz der NATO nicht zu erreichen. Ein künftiges Abkommen kann es nur auf der Basis einer Verständigung geben, welche die territorialen Konflikte aus der konventionellen Rüstungskontrolle herausnimmt und sie der Regelung durch die dafür zuständigen Gremien überlässt.

5. Handlungsoptionen

Das Scheitern des Ansatzes der NATO muss nicht das Ende der Bemühungen um konventionelle Rüstungskontrolle bedeuten. Auch MBFR ist viele Jahre fortgesetzt worden, obwohl der negative Ausgang für alle Beteiligten voraussehbar war, doch man wollte einen Gesprächskanal behalten. Formal besteht der KSE-Vertrag nach aller Voraussicht bis auf weiteres fort, weil niemand ihn ernsthaft beseitigen will. Er bleibt wichtig, solange es in Europa unregelte regionale Konflikte gibt, die jederzeit in einen Krieg umschlagen können. Der Datenaustausch und vor allem die Inspektionen tragen dazu bei, die Spannungen zu mildern. Der Fortbestand des Vertrags ist eine ständige Mahnung, dass zwischen der NATO und Russland noch ein ungelöstes Sicherheitsproblem besteht.

Vor diesem Hintergrund gibt es für die NATO nach unserer Auffassung in bezug auf die konventionelle Rüstungskontrolle in Europa vier mögliche Optionen, deren Elemente teilweise untereinander kombinierbar sind:

35 Gemäß Art. XIX Abs. 2 KSE-Vertrag ist ein Staat „in Ausübung seiner staatlichen Souveränität“ zum Rücktritt berechtigt, „wenn er zu der Auffassung gelangt, dass außergewöhnliche Ereignisse in bezug auf den Gegenstand des Vertrags seine höchsten Interessen gefährden“. Obwohl für die Suspendierung keine Regeln existieren, orientierte sich Russland an der zwischen Anzeige und Rücktritt vorgeschriebenen Frist von 150 Tagen.

5.1 Option I: Hoffen auf bessere Rahmenbedingungen

Sie würde darin bestehen, vorderhand nichts zu tun und auf Besserung der politischen Rahmenbedingungen zu hoffen, etwa nach dem Motto „the United States and our allies stand ready to return to the negotiation table whenever we have a signal that real progress can be made“).³⁶ Im Bündnis dürfte sie viele Sympathien finden. Sie ist jedoch nicht realistisch: Im Kaukasus wurde bisher allen Bemühungen zum Trotz keines der dort relevanten Probleme gelöst, und die Hoffnung ist gering, das könne sich demnächst ändern. Ein Erfolg der Bemühung um eine gemeinsame Kooperation bei der Raketenabwehr wird auch positiv zugunsten der konventionellen Rüstungskontrolle wirken, beseitigt aber weder das Gastlandproblem noch die durch die NATO-Erweiterung entstandenen Sorgen. Falls die Zusammenarbeit scheitert, käme als eine Reserveoption die konventionelle Rüstungskontrolle in Betracht, um die Sicherheitsbeziehungen zwischen der NATO und Russland zu stärken, doch wäre die Lage dann keinesfalls besser als heute. Option I bietet zwar den Charme, dass sich die NATO vorerst erspart, auf das Scheitern ihres Ansatzes und auf interne Auseinandersetzungen eingehen zu müssen. Doch sie vermag weder die konventionelle Rüstungskontrolle noch die Partnerschaft zwischen NATO und Russland zu fördern. Angesichts der im kommenden Jahr anstehenden Wahlen in den USA und in Russland dürfte sie eher das Misstrauen zwischen Russland und der NATO erhöhen, statt es zu mindern. Um es ganz klar zu sagen: Option I trägt zum Scheitern der konventionellen Rüstungskontrolle bei.

5.2 Option II: Modernisierung des A-KSE

Sie wäre der Versuch, zunächst im Zusammenwirken mit Russland vom Erbe des KSE-Vertrags möglichst viel zu bewahren. Es ginge um eine modernisierte Variante des A-KSE, mit der die rüstungskontrollpolitische Abfederung der NATO-Erweiterung nunmehr nachgeholt werden kann (Zellner 2009). Hier ist die Frage des Forums von großer Bedeutung. Die Gespräche im „Format zu 36“ haben sich als viel zu schwerfällig erwiesen. Die beteiligten Interessen und Ziele gingen weit auseinander, und durch Streit vor allem zwischen Russland und Georgien wurden sachliche Gespräche immer wieder gehemmt. Die mit den KSE-Verhandlungen gemachten Erfahrungen weisen in eine andere Richtung: Ihr Erfolg war wesentlich dadurch bedingt, dass zuerst zwei Parteien – Sowjetunion und NATO – die grundlegenden Verhandlungsentscheidungen trafen. Deshalb stellt sich die Frage, ob nicht ein anderes Forum – nämlich der NATO-Russland-Rat (NRR) – zunächst für Sondierungen und gegebenenfalls später auch für Verhandlungen genutzt werden sollte. Dieses Gremium wurde für sicherheitspolitische Konsultationen zwischen der NATO und Russland geschaffen. Für die Rüstungskontrollthematik ist es besonders geeignet, weil seine Zuständigkeit auch die Zusammenarbeit nach dem Strategischen Bünd-

36 Gottemoeller, Rose, Russia and the West: Moving the Reset with Russia Forward vom 9.9.2011 in: www.state.gov/t/avc/rls/172055.htm (23.9.2011).

niskonzept umfasst. Russland hat selbst, als es 2007 um die Suspendierung ging, die Abhaltung von Konsultationen im NRR gefordert (Schmidt 2008: 23). Die Zukunft der konventionellen Rüstungskontrolle in Europa wird sich an einer einzigen Frage entscheiden: Welches Gewicht besitzt die Sicherheitspartnerschaft mit Russland für die NATO? Wenn die Überzeugung wächst, dass diese Bedeutung groß ist, muss auch die der Rüstungskontrolle steigen. Bei einer Neutralisierung des Streits um das Gastlandprinzip und Entgegenkommen der NATO in sachlichen Fragen sind vielleicht weiterführende Gespräche mit Moskau möglich. Die unregelmäßigen Territorialkonflikte würden so an den Rand gedrängt; allein Rumänien, das sich als Beschützer von Moldau sieht, würde die Thematik wahrscheinlich stärker betonen.

Option II ist eine Erkundungsmission. Sie bietet den Vorteil, dass sie unter Wahrung wichtiger Ziele der NATO binnen kurzer Frist sachliche Gespräche mit Russland und sogar einige erste Ergebnisse ermöglicht. Über die Grundfragen muss mit Moskau Übereinstimmung bestehen, denn weitere Schritte wären sonst sinnlos. Der Kernpunkt ist: Es sind Begrenzungen, die bei dieser Option im Vordergrund stehen, und russischen Wünschen wird damit entsprochen. Die Einzelheiten späterer Verhandlungen hängen dann von den Gesprächsergebnissen ab. Wenn sich herausstellt, dass die Wiederaufnahme von Bausteinen aus dem A-KSE gute Aussichten auf Erfolge verspricht, sollte man Rüstungskontrollfragen in den Vordergrund stellen. Wenn andere Vorschläge Chancen besitzen – etwa der auf militärische Transparenz gerichtete Ansatz, dessen Einzelheiten wir als Option III.2 noch darstellen werden – kann man sie als Basis für künftige Verhandlungen wählen. Ein reiner Rüstungskontrollansatz reicht wahrscheinlich allein nicht mehr aus; daher muss man ihn ohnehin um Transparenzelemente erweitern, d. h. ihn nur überwiegend rüstungskontrollpolitisch orientiert ausgestalten. Vor allem gilt es, die tödliche Falle des Gastlandprinzips zu vermeiden. Wenn die Entscheidung zugunsten von rüstungskontrollpolitisch betonten Verhandlungen ausfällt, ist es unerlässlich, dass zuvor die Ausklammerung dieser Frage gelingt. Noch günstiger wäre die Einigung auf eine Verfahrensoption, bei der das Prinzip keine Rolle mehr spielt (Option III.3, s. unten).

Über Fortschritte und Ergebnisse der im NRR geführten Gespräche sollten im Rahmen der „36“ und im „Forum für Sicherheitskooperation“ der OSZE regelmäßige Unterrichtungen erfolgen.³⁷ Ergebnis der Konsultationen müsste die Entscheidung sein, dass in einem dabei festzulegenden Gremium neue Verhandlungen stattfinden werden. Selbst wenn sich das Bündnis gegen Option II entscheidet, bleibt es erforderlich, dass das Gespräch über konventionelle Rüstungskontrolle auch künftig mit Russland fortgesetzt wird.

37 Das Forum für Sicherheitskooperation (FSK) ist das speziell für politisch-militärische Fragen zuständige Konsultations- und Beschlussgremium der OSZE.

5.3 Option III: Neue Ansätze

Sie besteht in der Aufnahme neuer Verhandlungen, unter Umständen mit erweitertem Inhalt. Mehrere unterschiedliche Ansätze stehen dabei zur Diskussion. Der erste, den man auch als „integrierte Verhandlungen“ bezeichnen kann, will Inhalte aus bisher getrennten Regimes zu einem neuen verbinden (Option III.1). Schon seit 1993 gibt es einen russischen Vorschlag, der alle drei konventionellen Rüstungskontrollregimes (KSE, WD, Open Skies) in ein umfassendes neues System integrieren will. Die Einbeziehung von Open Skies bezöge dabei das gesamte Territorium Russlands, der USA und Kanadas ein.³⁸ Etwas weniger aufwändig wäre die Verbindung, die sich auf die konventionelle Rüstungskontrolle im engeren Sinne und das Wiener Dokument 1999 beschränkt, dem allerdings nicht nur wie bei KSE 30, sondern 56 Mitglieder angehören. Derartige Überlegungen werden heute besonders durch die Tatsache gestützt, dass die militärische Transparenz im weitesten Sinne – Vertrauensbildende Maßnahmen und KSE zusammengenommen – in Europa geringer ist als noch vor zehn Jahren.³⁹ Auch die Kosten der Rüstungskontrolle ließen sich dadurch weiter vermindern. Diese Überlegungen haben Befürworter auf beiden Seiten des Atlantiks, ohne dass bereits klare Tendenzen erkennbar sind.

Schon die Vorbereitung für einen der beiden Integrationsansätze würde einen erheblichen Zeitaufwand erfordern. Das käme der NATO insoweit entgegen, als sie unangenehme Fragen zunächst ausklammern könnte. „Neue“ Verhandlungen sollte man allerdings nicht dahin verstehen, dass Vorschläge und Lösungen ganz anders als bisher auszusehen hätten. Es wäre töricht, die fast 40-jährigen Erfahrungen mit konventioneller Rüstungskontrolle nicht auch in Zukunft nutzen zu wollen. Doch die Schwierigkeiten bei dieser Variante sind außerordentlich groß (Richter 2009: 340). Wenn tatsächlich Teile des Wiener Dokuments in ein neues Regime integriert werden sollen, erfordert das die Beteiligung sämtlicher Staaten der OSZE, und der Verhandlungsprozess würde dann noch schwerfälliger sein, als er es schon beim „Format zu 36“ war.⁴⁰ Das Gastlandproblem dürfte die Verhandlungen ebenso wie die unregulierten territorialen Konflikte überschatten. Die Substanz würde angesichts des multipolaren Charakters vom Ringen konträrer nationaler Interessen zerrieben, Fortschritt wäre, wenn überhaupt, nur mühsam erreichbar. Das Interesse der Politik und der Öffentlichkeit, jetzt bereits gering, nähme mit der Zeit immer mehr ab. Vorteile der Option, die in einer kostengünstigeren und einfacheren

38 Vertrag über den Offenen Himmel (Open Skies-Vertrag) vom 24.3.1992 (Hartmann et al. 2000: 145ff). Russland bleibt offensichtlich am Open Skies-Vertrag interessiert; die Streitkräfte sollen noch in diesem Jahr ein modernes Mittelstrecken-Beobachtungsflugzeug erhalten. Hintergrund ist das russische Interesse an Beobachtungsflügen über Kanada und den USA.

39 So Rose Gottemoeller, die für Rüstungskontrolle zuständige Staatssekretärin im State Department, am 1.7.2011 in Wien, in: www.state.gov/t/avc/rls/167477.htm (29.9.2011).

40 Ein in der OSZE unter dem Stichwort „Harmonisierung“ unternommener Versuch, in den Bereichen Informationsaustausch, Verifikation, Obergrenzen für Hauptwaffensysteme und Streitkräftestärken die Rechte und Pflichten der Nicht-KSE-Staaten an die Standards des KSE-Vertrags anzugleichen, scheiterte bereits 1994 (Bericht 1995: 65).

Anwendung bestehen, kämen erst nach Abschluss der Verhandlungen zum Tragen. Insgesamt ist jedoch das Risiko hoch, dass ein Abkommen nicht erreicht und die enge Partnerschaft mit Russland gleichfalls verfehlt wird.

Daneben gibt es einen zweiten Ansatz, der den Transparenzgedanken in den Mittelpunkt rückt (Option III.2). Dieser Ansatz geht von der Annahme aus, dass qualitative Fähigkeiten der Streitkräfte (u. a. die Verlege- und die Durchhaltefähigkeit, die Fähigkeit zur vernetzten Führung von Operationen, der Ausbildungsstand sowie die durch die Militärdoktrin vorgegebene Zweckbestimmung der Kräfte) in Zukunft wichtiger sein werden als quantitative Faktoren, etwa Art und Umfang der Hauptwaffensysteme. Von diesen Fähigkeiten hänge das Bedrohungspotential von Streitkräften deshalb vorrangig ab. Begrenzungen seien zwar weiterhin möglich, brauchten aber nicht im Vordergrund zu stehen. Stattdessen solle sich die konventionelle Rüstungskontrolle auf Vereinbarungen über den Austausch umfassender Informationen konzentrieren und dabei die Streitkräftestruktur, den Umfang, die Ausrüstung und Stationierung sowie die Militärstrategie, den Ausbildungsstand und die Erfassung und Beobachtung größerer militärischer Aktivitäten (Verlegung von Truppen, Manöver) in den Mittelpunkt stellen. Die Verifikation durch Beobachtung und Inspektionen besitze gleichfalls höchste Bedeutung.

In diesem Ansatz werden militärische Potentiale nicht mehr durch Begrenzungen beschränkt, sondern Intentionen durch die regelmäßige Beobachtung von größeren Aktivitäten der Streitkräfte mindestens ab einem Brigadeäquivalent erkundet.⁴¹ Deshalb setzt er zwischen den Teilnehmern ein schon erhebliches Maß an Vertrauen voraus. Das Konzept würde bisherige Grundsätze von KSE/A-KSE weitgehend ändern und zugleich die Bedeutung des Wiener Dokuments stärken. Es hat eine längerfristige Perspektive vor Augen, doch hängt sie davon ab, ob es konventionelle Rüstungskontrolle bis dahin noch gibt. Um dies zu sichern, muss man jetzt handeln. Hier besitzt der Ansatz erhebliche Schwächen, insbesondere weil er politische Bedingungen zwischen Russland und den Allianzmitgliedern voraussetzt, die gegenwärtig noch nicht existieren.

Schon für Regelungen in kritischen Regionen – beispielsweise dem Kaukasus – bietet militärische Transparenz allein keine Basis. Auch die Bedrohungspereptionen, die in Russland gegenüber der NATO und in einzelnen mitteleuropäischen Ländern vor Russland bestehen, sind durch derartige Maßnahmen nicht ausreichend zu mindern. Ferner bleibt offen, ob in künftigen Verhandlungen die Durchsetzung militärischer Transparenz in genügendem Umfang gelingt. Doch der Hauptpunkt ist, dass der Vorschlag nicht auf die russischen Sorgen eingeht, die sowohl aus der Erweiterung der NATO als auch aus ihrer konventionellen und technologischen Überlegenheit resultieren. Er verstärkt sogar diese Sorgen durch die einseitige Betonung militärischer Offenheit. Deshalb erscheint es wenig wahrscheinlich, dass er mit seinem jetzigen Inhalt Moskau an den Verhandlungstisch

41 Bei Staaten mit kleinen Streitkräften sollte auf ein Bataillonsäquivalent heruntergegangen werden.

lockt.⁴² Allerdings lässt er die Tür zu Begrenzungen und Beschränkungen der Streitkräfte offen. Daher kann es auch ein- oder wechselseitig erklärte Zurückhaltungsversprechen geben; bei Vereinbarung ausreichender Maßnahmen der Information und Verifikation wären dann Begrenzungen in vielen Fällen verzichtbar. Auf diese Weise lassen sich zum Beispiel gefährliche Risiken in Konfliktregionen mit rüstungskontrollpolitischen Mitteln eher einhegen. Weil Russland primär auf Streitkräftebegrenzungen setzt, bedarf die Alternative dringend einer politisch orientierten Ergänzung durch zentrale Elemente der Option II, die, um Moskau einen ernsthaften Anreiz für Verhandlungen zu bieten, in den Vordergrund gestellt werden muss.

Ein dritter Ansatz strebt ein neues konventionelles Abkommen an, das auf Kapitel X (Regionale Maßnahmen) des WD 99 beruht (Option III.3). Der Vorschlag ist derzeit lediglich prozeduralen Charakters. Er geht auf drei zentrale Überlegungen zurück: Die Einbindung soll es erleichtern, zu politischen Verpflichtungen überzugehen, die territorialen Konflikte in den Hintergrund zu drängen sowie Wiener Dokument und Rüstungskontrolle enger miteinander zu verzahnen. Dafür werden die Regeln von Kapitel X benutzt; es bleibt offen, ob es sich um eine extensive Auslegung des Begriffs „regional“ oder um ein Aliud handelt. Ein weiteres Ziel besteht darin, den Teilnehmerkreis zu beschränken, sodass nicht sämtliche Mitglieder der OSZE bei künftigen Verhandlungen zu berücksichtigen sind.⁴³ Der

42 Der Transparenzansatz, der sich auf alle konventionellen Streitkräfte einschließlich von Seestreitkräften bezieht, will größere Aktivitäten und Bewegungen in vollem Umfang erfassen und durch Verifikation überprüfbar machen. In der Vergangenheit war die Einbeziehung der Seestreitkräfte in die Rüstungskontrolle sowohl zwischen dem Bündnis und Russland als auch innerhalb der NATO äußerst umstritten. Die USA lehnten dies nachdrücklich ab, weil sie für ihre Seestreitkräfte alle Beschränkungen ausschließen wollten. Der Ansatz zielt nicht mehr primär auf Begrenzungen ab; vielmehr genügen politisch verbindliche Zurückhaltungsverpflichtungen, wenn sie durch Verifikationsmaßnahmen ausreichend überwacht werden können. Für die Zukunft ermöglicht der Ansatz weitergehende Schritte, insbesondere wechselseitig abgegebene Zurückhaltungserklärungen in bezug auf Militärflugzeuge und Unterseeboote, die mit weitreichenden und zielgenauen konventionellen Marschflugkörpern ausgestattet sind, sowie für see- und bodengestützte konventionelle strategische Raketenabwehrsysteme. Russland befürchtet, dass diese Marschflugkörper ebenso wie die Raketenabwehr der NATO seine Zweitschlagsfähigkeit gefährden und damit auch die strategische Stabilität (Arbatov et al. 2010: 11f.; Acton 2011: 18ff.). Das gilt zumal, wenn die strategischen Potentiale weiter abgebaut werden. Die rechtliche Verbindlichkeit derartiger Verpflichtungen würde deren Gewicht erheblich erhöhen, dürfte jedoch im amerikanischen Senat kaum durchsetzbar sein.

43 Das Wiener Dokument von 1999 (WD 99) ist in weiten Teilen überholt, weil die Transparenz, die für Vertrauensbildung erforderlich ist, nicht mehr gewährleistet wird. Dies hat drei Gründe: Einmal werden durch veränderte Streitkräftestrukturen weniger Truppenteile als 1999 vorgesehen erfasst. Zum anderen wurden für die Notifizierung von Übungen und die Einladung von Beobachtern Schwellenwerte vereinbart, die der heutigen Praxis nicht mehr entsprechen. Deshalb gibt es keine meldepflichtigen militärischen Aktivitäten mehr. Schließlich haben sich schnelle Reaktionskräfte seit 1999 zu einem besonders schlagkräftigen Element der Streitkräfte entwickelt, doch das WD 99 berücksichtigt sie nicht. Die USA und andere Staaten hatten für die vorgezogene Überarbeitung des WD 99 und Verabschiedung des Texts beim OSZE-Außenministertreffen in Vilnius im kommenden Dezember geworben. Dabei geht es um die Erhöhung der Anzahl von Inspektions- und Evaluierungsbesuchen, um Verbesserungen beim jährlichen Informationsaustausch und um eine Senkung der Notifikationsschwellen für militärische Aktivitäten und deren Beobachtung. Unter Hinweis auf die in Russland laufende Militärreform hat Moskau diesen Vorstoß blockiert.

ins Auge gefasste Kreis von Staaten ist gegenwärtig noch offen, doch strebt man zumindest die Beteiligung der bisherigen Gesprächspartner an, deshalb lässt sich für den Ansatz auch die Formel „36 plus“ verwenden. Mögliche Inhalte sind derzeit noch vage. Der Ansatz kann zum Beispiel den prozeduralen Mantel für die zuvor erwähnte zweite Variante bilden. Auch territoriale und andere Beschränkungen für Streitkräfte kommen neben Transparenzmaßnahmen als Verhandlungsthemen in Betracht. Auf jeden Fall ist es nötig, die in Kapitel X enthaltenen Bedingungen mit dem neuen Abkommen vereinbar zu machen, da beispielsweise Begrenzungen dort noch nicht vorgesehen sind. Die Änderungen, denen alle OSZE-Staaten zustimmen müssen, dürften aber leichter erreichbar sein als Verpflichtungen zu einem neuen integrierten konventionellen Rüstungskontrollregime für alle Staaten der OSZE. Es bestehen allerdings Zweifel, ob solchen Staaten, die weiterhin die rechtliche Verbindlichkeit der Verpflichtungen wünschen, also den USA, der Türkei oder Russland, der Weg über Kapitel X in ausreichendem Maß attraktiv erscheint.

5.4 Option IV: Politische Verpflichtungen

Wenn Georgien, Moldau und Aserbaidschan nicht überzeugt werden können, dass ihr Insistieren auf dem Gastlandprinzip in bisheriger Form in die Sackgasse führt, stellt sich für das Bündnis die Frage notwendiger Konsequenzen. Hier spielt der US-Senat, wie oben ausgeführt, eine entscheidende Rolle. Hätte die amerikanische Regierung nicht zu befürchten, dass dort ein Abkommen keine Billigung fände, wäre sie in ihrer Handlungsfähigkeit weniger beschränkt. Deshalb drängt sich die Lösung einer politisch, nicht rechtlich verbindlichen Regelung auf, d. h. eines Dokuments, das keiner parlamentarischen Zustimmung bedarf. Ein solcher Schritt, verbunden mit der Ausklammerung der Frage der territorialen Integrität von Georgien und Moldau, könnte eine neue Basis für Verhandlungen schaffen. Interessant ist in diesem Zusammenhang die kürzliche Meldung, dass Washington als Grundlage für die geplante Zusammenarbeit zwischen der NATO und Russland beim Aufbau einer Raketenabwehr politische, nicht rechtlich verbindliche Verpflichtungen in Betracht zieht, und zwar gleichfalls mit Rücksicht auf die mögliche Ablehnung durch den amerikanischen Senat.⁴⁴

Ein solcher Text verliert zwar mit dem Rechtscharakter ein bisher für die konventionelle Rüstungskontrolle wesentliches Merkmal. KSE und A-KSE haben in juristischer Form komplexe Zusammenhänge umfassend und präzise geregelt. Bei Meinungsverschiedenheiten oder Verstößen waren die Betroffenen und ihre Partner in der Regel bemüht, nach allseits akzeptablen Lösungen zu suchen. Bestes Beispiel ist die wiederholte von der NATO bewiesene Bereitschaft, russischen Wünschen nach Änderungen des Vertrags entgegen zu kommen. Jedoch haben sich die Rechtsform und die dadurch bedingte Ratifikation im vergangenen Jahrzehnt als Hindernis und nicht als Mittel zur Stärkung der konventionellen Rüstungskontrolle erwiesen. Zu fragen ist schließlich, ob der Vertragsform noch die gleiche

44 Busse, Nikolas „Keine Einigung von NATO und Russland zu Raketenabwehr, in: FAZ vom 9.6.2011, S. 2.

Bedeutung wie 1990 zukommt. Damals wurde Vertrauen durch die Erfüllung eingegangener Reduzierungsverpflichtungen und die Nachprüfbarkeit aller Daten geschaffen, die man von der anderen Seite geliefert bekam. Heute spielt es keine wesentliche Rolle, abgesehen von Ausnahmefällen, wie viele Kampfpanzer sich beispielsweise in einem Reparaturwerk oder noch beim Hersteller befinden. Wichtiger ist das gesamte militärische Verhalten, und aus Indikationen, die ein politisch verpflichtendes Rüstungskontrollregime bietet, oder aus der verweigerten Erfüllung von eingegangenen Verpflichtungen lassen sich die zur Reaktion erforderlichen Rückschlüsse ziehen. Politisch verbindliche Vereinbarungen bieten ferner den Vorteil, dass sie schneller und einfacher änderbar sind.⁴⁵

Zudem sind politische Verpflichtungen, wie sie die NATO-Russland-Grundakte oder die Bündniserklärung vom 17. März 1997 enthalten, schon lange für die europäischen Sicherheitsbeziehungen wichtig. In den Verhandlungen über das A-KSE-Übereinkommen kam die Lösung der „mitteleuropäischen Frage“ – des Beitritts Tschechiens, Polens und Ungarns zur NATO – durch ein Netz voneinander abhängiger politischer Verpflichtungen zustande, nämlich durch Reduzierungsverpflichtungen von vier und Nichterhöhungsverpflichtungen von sieben diesem Raum angehörenden Staaten sowie der Zusage Russlands, militärische Zurückhaltung in zwei nordwestlichen Militärbezirken zu üben. Wenn das Übereinkommen in Kraft getreten wäre, hätte man diesen Teil Europas auch als eine besondere Zone der Stabilität ansehen können. Nach 1999 setzte sich in Ostmitteleuropa der Trend zu politischen Sicherheitsverpflichtungen fort; dabei kam es zu einer Vielzahl meist bilateraler regionaler Vereinbarungen über die Einführung von Vertrauens- und Sicherheitsbildenden Maßnahmen (Lachowski 2009: 395).

Die vergleichbaren politisch verbindlichen Maßnahmen des Wiener Dokuments haben sich im Großen und Ganzen bewährt. Aber auch hier schreitet die Entwicklung fort. Der Abbau militärischer Konfrontationen ist wie in der Rüstungskontrolle als Aufgabe vielfach in den Hintergrund getreten; regionale Maßnahmen zur Überwindung historischer, ethnischer und politischer Konflikte haben erheblich an Bedeutung gewonnen. Auch bei dem Bemühen um konventionelle Rüstungskontrolle geht es vor allem um größeres Vertrauen. Die USA zögern mit Rücksicht auf den Senat, zu politischen Verpflichtungen überzugehen, und auch Russland sowie einige Staaten der NATO halten strikt an der Vertragsform fest. Doch eine vertiefte Diskussion würde die Risiken unterstreichen, die das Ratifikationserfordernis für das Wirksamwerden eines Abkommens schafft. Aufgrund der Erfahrungen vergangener Jahre und angesichts sehr ungewisser Zukunftsperspektiven kann man nur warnen: Das Bestehen auf vertraglicher Form setzt einen künftigen Text hohen Risiken aus. Im Übrigen: Aus unterschiedlichen Gründen kommen bei zwei der Varianten von Option

45 Falls man sich für einen überwiegenden Rüstungskontrollansatz entscheidet, wäre als Modell die „Abschließende Akte“ vom 10. Juli 1992 geeignet (Hartmann et al. 1994: 235ff.). Sie hat das gesamte aktive Personal der Land- und Luftstreitkräfte, der Luftverteidigung und der Luftlandetruppen sowie der militärischen Stäbe der Teilnehmerstaaten der Begrenzung unterworfen. Sie ist politisch verbindlich und war besonders für Deutschland bedeutsam, denn mit ihr wurde eine Multilateralisierung der im Zuge der Wiedervereinigung übernommenen Verpflichtung zur Senkung der Personalstärken der Bundeswehr erreicht.

III (III.1 und III.2) lediglich politisch verbindliche Verpflichtungen infrage. Mit Option II wäre Option IV ebenfalls kompatibel. Ein eleganter Übergang zu politischen Verpflichtungen kann aber auch mittels der Verfahrensoption III.3 vollzogen werden.

6. Sachfragen von Verhandlungen über konventionelle Rüstungskontrolle in Europa

Ein neues Abkommen konventioneller Rüstungskontrolle muss den in Europa eingetretenen Veränderungen entsprechen. Die militärische Konfrontation, die den Kontinent spaltete, gibt es nicht mehr. Die Streitkräfte der NATO-Staaten sind auf im ganzen Bündnisgebiet gelegene Standorte verteilt, ihre Aufgaben auf Bedrohungen und Risiken in und außerhalb Europas gerichtet. Moskau sieht sich zwar durch die NATO-Erweiterung bedroht, scheint aktuelle Gefahren aber eher im Süden zu sehen. Gleichgewicht und Parität, die 1990 im Mittelpunkt standen, haben weitgehend an Bedeutung verloren. Das Szenario großangelegter Überraschungsangriffe ist ohne Belang. Auf regionaler und lokaler Ebene besteht dagegen innerhalb des Anwendungsgebiets weiter Anlass zur Sorge vor bewaffneter Gewalt. Die reale Gefahr bilden objektiv begrenzte militärische Aktionen nach dem Muster des Georgienkriegs, wobei interne Konflikte zwischenstaatliche Kriege auslösen können.⁴⁶ Das angestrebte Abkommen sollte daher vor allem regionale Instabilitäten verhindern, namentlich das Risiko von in sensiblen Grenz- und Konfliktzonen überraschend vorgenommenen Streitkräftekonzentrationen, die zur Einschüchterung oder für Interventionen benutzt werden können. Hatte beim KSE-Vertrag die Absenkung der Waffenniveaus und damit die Einhaltung der Obergrenzen im Vordergrund gestanden, geht es nunmehr in erster Linie um die Berechenbarkeit des militärischen Verhaltens, die Plausibilität von Stationierungsentscheidungen und Waffenbeständen, die Klarstellung des Zwecks von Übungen und Bewegungen von Truppen, um die Bildung von Vertrauen, vorbeugende Krisenkontrolle und damit letztlich um die noch effektivere Verhütung von Krieg.⁴⁷

Mehr Stabilität kann durch Einrichtung militärisch ausgedünnter Zonen in kritischen grenznahen Gebieten entstehen, für die dann Dislozierungsbeschränkungen und spezifische Transparenzmaßnahmen gelten. Starre Zwischenobergrenzen, wie sie gemäß KSE-Vertrag bzw. A-KSE in Russland und der Ukraine bestanden, waren den Bedingungen des Kalten Kriegs geschuldet und haben im Falle Russlands immer wieder zu Querelen geführt. In der heutigen Lage genügen vereinbarte Beschränkungen für bestimmte Gebiete oder einseitig

46 Richter hat den georgischen Angriff in Südossetien mit Zahlenangaben dargestellt (Richter 2009a: 7f). An ihm nahm die Masse der verfügbaren georgischen Streitkräfte teil, darunter über 150 Kampfpanzer, etwa 200 gepanzerte Kampffahrzeuge und 200 Artilleriegeschütze sowie rund 30 Kampfflugzeuge und Angriffshubschrauber. Die Zahl der Soldaten betrug etwa 15.000; dazu kam eine größere Menge von Polizisten, Milizionären und Spezialkräften des Innenministeriums. Ihnen standen etwa 3.500-4.000 südossetische Milizionäre mit wenigen veralteten schweren Waffen gegenüber.

47 Zur Bedeutung von KSE/A-KSE als Instrumente der Krisenkontrolle siehe (Hartmann et al. 2002: 289f.).

abgegebene Zurückhaltungsverpflichtungen, sie müssen aber präzise formuliert, reziprok und durch den Austausch von Daten sowie die Verpflichtung zur Duldung von Inspektionen ausreichend überprüfbar sein. Für eine regionale Stabilisierung mit diesen Instrumenten kommen der Ostseeraum, das Gebiet zwischen östlichem Polen und westlichem Russland, die um das Schwarzmeer gelegenen Länder sowie die Kaukasusregion in Betracht. Gewährleistung von Transparenz ist dabei das Herzstück: Die Bildung von Vertrauen setzt ausreichende und überprüfbare Daten voraus. Ihre Verfügbarkeit würde die Möglichkeit schaffen, eine Entwicklung von Instabilitäten und Sicherheitsproblemen rechtzeitig zu erkennen und mit spezifischen Maßnahmen zu reagieren. Wollte Russland tatsächlich den Informationsaustausch und die Verifikation weitestgehend beschränken, gäbe es für künftige Verhandlungen keine gemeinsame Grundlage mehr.

Die bisherige Analyse hat außerdem ergeben, dass neben der Verhütung von Krieg in kritischen Regionen heute eine zweite Aufgabe für die konventionelle Rüstungskontrolle in Europa besteht, nämlich die, zwischen der NATO und Russland eine entscheidende Verbesserung der Beziehungen zu erreichen. Als Nebenprodukt käme die Überwindung der historischen Ängste in mittelosteuropäischen Ländern vor Russland hinzu. Umgekehrt besteht ein traditionelles strategisches Interesse auf russischer Seite, durch Rüstungskontrolle sowohl die Erweiterung als auch den Ausbau der Überlegenheit der NATO zu beschränken. Auch die Verweigerung militärischer Transparenz hat Logik aus Moskauer Sicht, weil sie eine Stärkung der Stärkeren zur Folge haben würde. Vergleichbare Kontroversen haben schon in der Vergangenheit bestanden. Insofern ist A-KSE nach wie vor wichtig, weil es Konfliktpunkte ebenso wie die gefundenen Kompromisslinien aufzeigt. Letztere reichen heute allerdings nicht mehr aus. Grundsätzlich muss aber festgestellt werden, dass, wer die „echte strategische Partnerschaft“ zwischen der NATO und Russland verwirklichen will, sich auf russische Anliegen einlassen muss. Wenn diese in militärischen Begrenzungen für das Bündnis bestehen, müssen sie eben vorgesehen werden. Durch die beiden letzten Alternativen von Option III kann man das Gastlandproblem wahrscheinlich umgehen. Doch Vorschläge, die mehr oder minder ausschließlich die militärische Transparenz herbeiführen wollen, verkennen die traditionelle strategische Interessenlage Russlands und haben in ihrer gegenwärtigen Form keine Zukunft. Realistisch wäre ein Mix, der auf einen angemessenen Ausgleich zwischen dem russischem Ziel der Begrenzung und dem Informationsbedürfnis der NATO zielt. Die im KSE-Vertrag genannten Großwaffensysteme werden die Bemessungsgrundlage für militärische Stärke und Gefährlichkeit bleiben, weil kurzfristig über neue Maßstäbe keine Einigung erreicht werden kann, selbst wenn gemäß der erweiterten Option II neue Elemente hinzukommen sollten.

Zentrale Sachfragen künftiger Verhandlungen lassen sich an Hand des Übereinkommens von 1999 und der bei den „36“ vertretenen Positionen erschließen: Für Begrenzungen hat das A-KSE mit den Nationalen und Territorialen Obergrenzen sowie den Vorübergehenden Dislozierungen Elemente geschaffen, die auch für die Zukunft tragfähig sind. Die dahinter stehende Konzeption ist deshalb überzeugend, weil sie einen Ausgleich zwischen Begrenzung, Flexibilität und Überprüfbarkeit bewirkt. Als Grundlage beanspruchen die Territorialen Obergrenzen und, mit ihnen verbunden, die „Spielräume“ besonderes Interesse. Spielräume bei Territorialen Obergrenzen entstehen, wenn ein Staat diese Obergrenzen

nicht ausschöpft. Dann können andere Staaten mit ihrem vertragsbegrenzten Gerät (und damit Streitkräfte) die Spielräume füllen.⁴⁸ Die Frage der Dauer spielt keine Rolle.

Bei der von Russland geforderten Präzisierung der einseitigen politischen Erklärung der NATO vom 14. März 1997 geht es um die dauerhafte Stationierung von „substantiellen Kampftruppen“ der NATO-Staaten auf dem Territorium neuer Bündnismitglieder. In Kapitel IV der Grundakte wurde diese Erklärung auf russisches Drängen in mehrfacher Hinsicht ergänzt, insbesondere durch einen Zusatz, durch den das Recht auf die Verlegung von Verstärkungskräften auf drei Fälle eingegrenzt wird: Verteidigung gegen eine drohende Aggression, Ausführung von Friedensmissionen in Übereinstimmung mit der Charta der VN und den Prinzipien der OSZE, Durchführung von militärischen Übungen, für die angemessene Transparenzmaßnahmen noch vereinbart werden sollten. Die Passage schließt mit einer weiteren einseitigen Erklärung ab, in der Russland verspricht, sich „bei der Dislozierung konventioneller Streitkräfte in Europa entsprechende Zurückhaltung“ aufzuerlegen (Grundakte 1997). In Istanbul glaubte man im Dezember 1999, durch diese und weitere im A-KSE-Zusammenhang übernommene Verpflichtungen sei für das Problem der NATO-Erweiterung eine politisch tragfähige Regelung gefunden. Doch diese Hoffnung haben die Staaten der NATO durch ihr späteres Verhalten zunichte gemacht.

Trotz der Ergänzungen bleibt einiges offen, insbesondere was unter „substanziellen Kampftruppen“ genau zu verstehen ist, und ob Truppenverlegungen in mehrere Länder dann stattfinden dürfen, wenn sie zwar einzeln nicht substanziell sind, in ihrer Gesamtheit aber sehr wohl. Eine Lösung sollte jedoch keine großen Schwierigkeiten bereiten. Der von der NATO gewählte Begriff entspricht allerdings nicht der Sprache der konventionellen Rüstungskontrolle, die Definition müsste durch bezifferte Zahlen für das vertragsbegrenzte Gerät erfolgen.⁴⁹ Die Nutzung dieser Stationierungsoption wird durch die Territorialen Obergrenzen beschränkt; deshalb kann es sein, dass (der Spielraum für eine Stationierung) erst geschaffen werden muss. Eine rechtliche Verpflichtung wäre jetzt gleichfalls nicht vonnöten; sie kann ebenso gut durch eine politische Erklärung erfolgen.

Für militärische Übungen und Vorübergehende Dislozierungen im Fall einer Krise ist auf Basis des A-KSE die zeitweilige Überschreitung der Territorialen Obergrenzen um ein Brigadeäquivalent möglich, unter „außergewöhnlichen Umständen“ sogar um deren drei. Sie wird an Notifizierungspflichten geknüpft, im Fall außergewöhnlicher Umstände ist eine Konferenz der Vertragsstaaten einzuberufen. Verdachtsinspektionen, die nicht abgelehnt werden können, sollen für die Überwachung sorgen. Derartige Überschreitungen könnten auch in Ostmitteleuropa mit vertragsbegrenztem Gerät der Bündnismitglieder erfolgen, sie dürfen jedoch nicht dauerhaft sein.

48 Die Ermächtigung, von dem in einem Vertragsstaat vorhandenen Spielraum Gebrauch zu machen, ist nach Abschnitt XVII Informationsprotokoll zu notifizieren.

49 Die Formulierung wurde von der NATO mit Absicht gewählt, um Überschneidungen mit den A-KSE-Verhandlungen zu vermeiden.

Besonders kritisch sind in diesem Zusammenhang die baltischen Staaten. Ihnen stünde als Mitgliedern des künftigen Regimes grundsätzlich jede der genannten Möglichkeiten offen. Allerdings wird Russland wahrscheinlich Beschränkungen fordern. Angesichts ihrer geringen Größe und geographischen Lage dürfte Moskau zumindest verlangen, dass sie bei Übungen oder im Krisenfall wie Flankenstaaten behandelt werden müssen, d. h. die Überschreitungsmöglichkeit würde sich für jeden von ihnen auf ein Brigadeäquivalent beschränken.⁵⁰

In weiten Teilen Europas erscheinen Beschränkungen allerdings dann verzichtbar, wenn größere Truppenverlegungen, Manöver und vorübergehende Überschreitungen gemeldet werden müssen und der Beobachtung unterliegen. Derartige Aktivitäten in Italien, Portugal, Spanien, Deutschland oder Frankreich besitzen für Russland keinen Sicherheitsbezug.

Auf der Grundlage der Territorialen Obergrenzen ließen sich in sensitiven oder grenznahen Gebieten militärisch verdünnte Zonen errichten. Dafür gibt es ein Beispiel: Russland hat 1999 hinsichtlich seiner drei nordwestlichen Militärbezirke (Leningrad, Kaliningrad, Pskow) Zurückhaltungspflichten in Form politischer Erklärungen bzw. eines Briefwechsels übernommen und hält sie auch nach der Suspendierung bis auf Weiteres ein. Sie genügen allerdings nicht für die Zukunft, weil es an einer ausreichenden Präzisierung und der Überwachungsmöglichkeit fehlt. Hier kann ein ergänzter Transparenzansatz gemäß Option III.2 Möglichkeiten zu ausreichender Information und Überwachung bieten.

Auf Territoriale Obergrenzen ließe sich aber auch verzichten, wenn man für die Flanken- oder die baltischen Staaten besondere Regelungen ausschließen möchte, die von den Betroffenen als singularisierend empfunden und deshalb abgelehnt werden. Benötigt wird dann eine allgemein anzuwendende Formel, welche die Stationierungen militärischer Kräfte auf fremden Boden für alle Vertragsstaaten in identischer Weise beschränkt. Ferner wird es notwendig sein, dass sämtliche Mitglieder noch intrusivere Verpflichtungen im Bereich von Information und Verifikation übernehmen, als sie das A-KSE-Abkommen bereits vorsah.

Wenn die NATO in neuen Verhandlungen die Frage einer Flankenbegrenzung für Russland auf die Tagesordnung setzt, bieten frühere Regelungen kaum eine Berufungsgrundlage. Moskau wird sich in diesem Punkt sehr abweisend zeigen; die Verhandlungen könnten an ihm sogar scheitern. Denn anders als damals ist Russland in dieser Frage heute kein Demandeur.⁵¹ Die Begrenzung wird von Moskau als diskriminierend empfunden, weil sie Russland im eigenen Territorium an der freien Disponierung von Streitkräften hindert, während sich das Bündnis weitgehend unbeschränkt laufend erweitert. Wichtig

50 Flankenstaaten, auf welche nach dem A-KSE diese Regelung Anwendung fand, waren Island, Norwegen, Moldau, Rumänien, Bulgarien, Griechenland und die Türkei. Sie sollte in der gesamten Flankenregion den zu starken Aufwuchs von Streitkräften verhindern. Moldau lehnte mit einer in Istanbul 1999 abgegebenen Erklärung die Vorübergehende Dislozierung konventioneller Waffen anderer Länder auf seinem Territorium ab.

51 Die Flankenobergrenzen Russlands und der Ukraine wurden im A-KSE durch „Territoriale Zwischenobergrenzen“ ersetzt.

ist gleichfalls, dass die russische Führung im Süden die größten Sicherheitsrisiken vermutet. Die Begründung für diese spezifische territoriale Begrenzung ist seit dem Zerfall der Sowjetunion fragwürdig geworden. Im Norden – den Militärbezirken Leningrad und Pskow – wird die Regelung des Vertrags inzwischen von zwei politischen Verpflichtungen überlagert. Ähnlich könnte man im Süden verfahren. Doch die Türkei insistiert auf einer vertraglichen Begrenzung in der Südflanke Russlands, obwohl keine gemeinsame Grenze besteht, sie selbst vergleichbaren Beschränkungen nicht unterliegt und den südöstlichen Teil des türkischen Territoriums – an den Grenzen zu Iran, dem Irak und Syrien von jeglichen Begrenzungen ausnimmt. Ohne Reziprozität sind Begrenzungen mit einer vertrauensbildenden Rüstungskontrolle schwerlich vereinbar. Wenig überzeugt auch das Argument der Türkei, die Beseitigung der russischen Flankenbegrenzung könne zur Destabilisierung der Kaukasusregion führen. Der Krieg in Georgien wurde mit russischen Kräften geführt, deren Stärke weit unterhalb dieser Obergrenzen lag (Richter 2009: 337).⁵² Künftige Vereinbarungen zwischen Russland und seinen unmittelbaren Nachbarn im Kaukasus über Grenzregimes und militärische Beschränkungen wären dagegen von großer Bedeutung.

Die russische Idee einer „Hinlänglichkeitsregel“ führt an wirklichen Stabilitätsproblemen vorbei. Ihr Ziel besteht darin, das Gesamtpotential der NATO an vertragsbegrenztem Gerät der Beschränkung zu unterwerfen. Doch es kommt nicht auf den Gesamtumfang von Streitkräften an, die über weite Teile Europas verstreut und für Russland daher kaum bedrohlich sind, sondern auf ihre Konzentration in kritischen Zonen bzw. auf die Möglichkeit der überraschenden Zuführung dorthin. Deshalb ist das Konzept territorialer Begrenzungen und militärisch verdünnter Zonen so wichtig. Man kann zwar verstehen, dass Russland angesichts der bisherigen Erweiterungen der NATO einer solchen Regel politisch und psychologisch hohe Bedeutung beimisst, und vielleicht lässt sich auch eine entsprechende deklaratorische Formel finden. Ein echter Sicherheitsgewinn wäre mit ihr aber nicht verbunden.

Die weitere Absenkung der nationalen Obergrenzen ist in diesem Zusammenhang ein wichtiges Thema. Kompensatorisch kämen sie für den NATO-Beitritt Bulgariens und Rumäniens in Betracht. Polen, Tschechien, Ungarn und die Slowakei wären gehalten, die 1999 vereinbarten künftigen Reduzierungen – gewissermaßen in Erfüllung einer Russland schon lange gezollten NATO-Beitrittsschuld – bald zu vollziehen. Die sechs neuen Verbündeten im Baltikum und auf dem Balkan haben nur marginal das Gesamtarsenal des Bündnisses vergrößert. Auch seitens der übrigen NATO-Staaten kämen weitere Absenkungen in Frage. Ihre tatsächlichen Bestände unterschreiten – etwa im Fall der USA und Deutschlands – die Nationalen Obergrenzen des A-KSE erheblich bzw. sind in Europa im Falle Kanadas nicht mehr vorhanden. Generell sollten daher Nationale Obergrenzen zumindest auf den tatsäch-

52 Das russische Flankengebiet ist zu groß und die territorialen Zwischenobergrenzen sind zu hoch, um begrenzte militärische Operationen wie gegen Georgien behindern zu können. Luftstreitkräfte, die in diesem Krieg eine erhebliche Bedeutung besaßen, werden nicht beschränkt.

lichen Bestand an Waffen abgesenkt werden. Budgetäre Gründe werden – wie nicht nur das deutsche Beispiel zeigt – darüber hinausgehende Schritte erzwingen.

Im Bereich von Informationsaustausch und Verifikation hat das A-KSE-Übereinkommen – mit russischer Zustimmung – bereits Regeln entwickelt, die den heutigen Transparenzerfordernissen in großem Umfang entsprechen. Beunruhigende militärische Aktivitäten wären durch die Dichte der Informationen und gezielte Inspektionen schon frühzeitig erkennbar geworden. Sie hätten ein zeitnahes Bild der Lage vermittelt und das Krisenmanagement unterstützt. Für die Zukunft sind solche Regeln von Interesse, die in bezug auf militärisch verdünnte Gebiete ein Präzedenz bieten können. Dies gilt für die detaillierten Informationsverpflichtungen bei vorübergehender Überschreitung von Territorialen Obergrenzen und Zwischenobergrenzen (Abschnitt XVIII Informationsprotokoll), für die Verpflichtung Russlands zur Duldung zusätzlicher Inspektionen im Flankengebiet (Abschnitt II, Ziff. 15 Inspektionsprotokoll) und die speziellen Inspektionsrechte im Fall der Überschreitung Territorialer Obergrenzen bzw. Zwischenobergrenzen (Abschnitt IX Inspektionsprotokoll).

Ein heikles Thema ist die Behandlung der im Ausland stationierten russischen Truppen. Während eine Zustimmung Moskaus zur Bereitstellung entsprechender Daten durchaus möglich erscheint, würde eine statusneutrale Lösung für die Durchführung von Inspektionen in Abchasien und Südossetien wahrscheinlich erhebliche Schwierigkeiten bereiten. Generell muss man in künftigen Verhandlungen bisher vereinbarte Regelungen erweitern und noch mehr Möglichkeiten für Verdachtsinspektionen schaffen.⁵³ Wird ein „integrierter“ Ansatz verfolgt, wäre auch die Modernisierung von Maßnahmen des Wiener Dokuments ein Thema. Als Vertrauensbildende Maßnahme hatte das Bündnis in den „Gesprächen zu 36“ auf Basis des A-KSE einen Informationsaustausch vorgeschlagen, der am Tag der Verabschiedung des Prinzipienpapiers und dann jährlich einmal bis zum Abschluss der Verhandlungen hätte stattfinden sollen. Während dieser Zeit sollten in reduziertem Umfang auch Inspektionen erfolgen. Der Vorschlag war auf russische Ablehnung gestoßen, weil die Erfüllung wesentlicher NATO-Ziele damit bereits vorweggenommen worden wäre. Doch ein russischer Schritt in diese Richtung hätte in künftigen Verhandlungen erhebliche Bedeutung.

Auch der Informationsaustausch über fliegendes vertragsbegrenztes Gerät sollte zum Thema von Verhandlungen werden. Bei dem Besuch von Präsident Obama am 27./28. Mai 2011 in Warschau wurde eine Vereinbarung bekannt, welche die baldige Entsendung von Kampf- und Transportflugzeugen der US-Air Force auf polnisches Territorium vorsieht. Anders als ursprünglich gemeldet handelt es sich jedoch nicht um die dauerhafte Stationierung einer amerikanischen Luftstreitkräfteeinheit, sondern um die regelmäßige Rotation von Verbänden zum Training und zu Manövern für einige Wochen.⁵⁴ Für Mos-

53 In der Vergangenheit war es in den Entitäten Georgiens vereinzelt möglich, russische Truppen zu inspizieren, wenn die Inspektoren über Russland zu den Basen ohne ein Begleitem der Entität eingeflogen wurden.

54 Thomma, Steven, U.S. will dispatch F-16 to Poland for training, in: Stars and Stripes vom 28.5.2011, in: www.stripes.com/news/europe/u-s-will-dispatch-f-16s-to-poland-for-training-1.144941 (4.10.2011).

kau kann der Vorgang dennoch Veranlassung bieten, auch für die Entsendung von Flugzeugeneinheiten in neue Bündnisstaaten klare, mehr Berechenbarkeit bietende Regeln zu fordern. Im A-KSE hatte sich nach langen Auseinandersetzungen mit Russland die NATO mit ihrer Auffassung durchgesetzt, dass bei luftbeweglichen Systemen angesichts ihrer Reichweite und Mobilität territoriale Beschränkungen nicht funktionieren. Deshalb enthält das Informationsprotokoll Transparenzmaßnahmen, nach denen die Gesamtbestände an Kampfflugzeugen und Angriffshubschraubern – aufgeschlüsselt nach den Ländern ihrer Stationierung – vierteljährlich und größere Veränderungen nach ihrem Eintritt allen anderen Vertragspartnern gemeldet werden müssen (Abschnitte XIV und XVI Informationsprotokoll). Auch ein künftiges Abkommen kann entsprechende Bestimmungen enthalten. Zusätzlich sollte vorgesehen werden, dass die Durchführung temporärer Verlegungen von luftbeweglichen Systemen einer Notifizierungspflicht unterliegt, sofern sie einen bestimmten Umfang überschreiten und dass am temporären Stationierungsort Inspektionen zulässig sind. Zum Zwecke der Vertrauensbildung informieren sich Russland und die USA schon jetzt wechselseitig auf Grundlage des neuen START-Vertrags über die Verlegung und Stationierung der strategischen Bomber.

Ein weiteres Thema wäre die Aktualisierung des „Protokolls über vorhandene Typen konventioneller Waffen und Ausrüstungen“ (POET), das einen Bestandteil des KSE-Vertrags bildet. Hier ist die vorgeschriebene Anpassung an die laufende Entwicklung seit Jahren nicht erfolgt, so dass Modernisierungen und Umrüstungen unberücksichtigt blieben und die geltenden Definitionen begrenzungsbedürftige Neuentwicklungen nicht angemessen erfassen. Auch bei einem Transparenzansatz müssen Waffendefinitionen auf den neuesten Stand gebracht werden, soweit im Informationsaustausch militärisches Gerät der Meldepflicht unterliegt. Dieser Ansatz beschränkt sich nicht nur auf die im POET erfassten Waffensysteme, sondern bezieht über KSE und A-KSE hinausgehend viele weitere Kategorien und Typen von Waffen in die Meldepflicht ein.

Anders als der Inhalt hängt der Kreis der verhandelnden Staaten bzw. der Teilnehmer an einem Abkommen davon ab, welche der oben genannten Optionen gewählt wird. Er kann kleiner, aber auch wesentlich größer als der der KSE-Mitgliedstaaten sein.

7. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die konventionelle Rüstungskontrolle in Europa steht am Ende des alten und hoffentlich vor dem Beginn eines neuen Wegs. Wir haben gesehen, dass sie mit aktuellen kritischen Entwicklungen in vielfältigem Zusammenhang steht: der Sicherheit der westlichen Staaten vor neuen Bedrohungen, die mehr und mehr einen globalen Charakter bekommen, den Beziehungen zwischen der NATO und Russland, dem Misstrauen, das in Europa während der letzten Dekade eher zugenommen hat, dem Aufbau des geplanten Raketenabwehrschirms der NATO, den Krisenlagen im Kaukasus, in Afghanistan und im Iran sowie den nächsten nuklearen Abrüstungsschritten, die dazu beitragen sollen, der weltweiten Ausbreitung von Atomwaffen zu begegnen. In allen diesen Zusammenhängen ist die Rolle Russlands von zentraler Bedeutung; bei mangelnder Mitwirkung Moskaus lassen

sich die Probleme entweder überhaupt nicht oder nur sehr viel schwerer und kostspieliger lösen. Auch für die konventionelle Rüstungskontrolle gilt: Sie wird mit Russland sein, oder sie wird nicht sein. Einem Russland im Übrigen, das – wenn ihm der Westen nicht werbend begegnet – künftig möglicherweise vor einem Reformstau steht und das dann weiter „am Tropf von Öl- und Gasexporten hängt“.⁵⁵ Die Folgen der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise zwingen die meisten Staaten zudem zu Einsparungen in ihren Verteidigungsetats. In den USA zum Beispiel sind die notwendigen Kürzungen drastisch. Das „bleiche Gesicht der NATO“ hat sich erst jüngst beim Einsatz in Libyen gezeigt, bei dem sich die militärischen Fähigkeiten der europäischen Verbündeten als den Anforderungen nicht gewachsen erwiesen (Gartzke/Prange 2011: 107). Vor diesem Hintergrund ist militärische Transparenz und Berechenbarkeit durch konventionelle Rüstungskontrolle das kostengünstigste Instrument, das eine stabile Sicherheit in Europa gewährleisten kann.

Der Aufbau einer Zusammenarbeit bei der Raketenabwehr und die Zukunft der konventionellen Rüstungskontrolle in Europa sind wesentliche, vielleicht die wichtigsten Fragen für eine „echte sicherheitspolitische Partnerschaft“ zwischen der NATO und Russland. In beiden Fällen ist eine militärische Kooperation das Ziel, und aus diesem Grunde ergänzen sie sich. Doch noch ist ungewiss, ob es bald gelingt, bei der Raketenabwehr wenigstens den Einstieg in die Zusammenarbeit zu erreichen. Gelingt dies, würde Misstrauen abgebaut, und das wäre auch gut für die Rüstungskontrolle. Allerdings: Ein Rest des Misstrauens bleibt, das Problem der Bündniserweiterung wird nach wie vor schwelen, und auch der Kaukasus ist weiter gefährlich. Scheitert die militärische Kooperation auf dem Gebiet der Raketenabwehr, bleibt das Instrument der Rüstungskontrolle, um den Weg einer Sicherheitszusammenarbeit mit Russland zu beschreiten. Das bloße Hoffen auf bessere Rahmenbedingungen (Option I) schließen wir aus, weil die konventionelle Rüstungskontrolle jetzt einer Regelung bedarf und Zuwarten ihr Scheitern begünstigen würde.

Option II – Modernisierung des A-KSE – soll die Aufgabe übernehmen, mit Russland zusammen zu klären, ob und wie über konventionelle Rüstungskontrolle in Europa erneut erfolgversprechend verhandelt werden kann. Diese Erkundungsmission müsste mit der Frage beginnen, welche Bedrohungen der europäischen Sicherheit heute bestehen und inwieweit Elemente des A-KSE-Übereinkommens zu ihrer Bewältigung genutzt werden können. Parallel sollten die Gesprächsteilnehmer das Potential neuer Vorschläge testen, insbesondere die in der Option III beschriebenen drei Alternativen. Über anschließende Schritte lässt sich erst nach dem Vorliegen von Gesprächsergebnissen entscheiden. Vor allem gilt das für die Frage, welche Verhandlungen stattfinden sollen und welche weiteren Sondierungen noch erforderlich sind. Die Verhandlungen würden dann wahrscheinlich entweder rüstungskontrollpolitisch betont sein oder wären mehr dem Transparenzgedanken verpflichtet. Ein solcher prozeduraler Weg erscheint in der jetzigen Situation am ehesten geeignet, um sich dem Ziel kooperativer Sicherheit in Europa zu nähern. Es ist der Weg, den das Bündnis mit seiner 2002 getroffenen Entscheidung ver-

55 Vgl. Neef, Christian/Schepp, Mathias, Der Komplize, in: Der Spiegel, 40/2011, S. 104.

fehlt hat – nämlich mit Russland zusammen nach akzeptablen Lösungen für Probleme zu suchen. Zum Zweck der Beschleunigung sollten sich die westlichen Regierungen dafür engagieren, dass Russland umgehend die von ihm vorgenommene Verknüpfung von konventioneller Rüstungskontrolle und Raketenabwehr auflöst. Allerdings fordert Option II den NATO-Verbündeten einige schwierige Entscheidungen ab, so die Ausklammerung der unregulierten territorialen Konflikte, den Verzicht auf territoriale Zwischenobergrenzen in den russischen Flanken⁵⁶ und die Zustimmung zu politischer statt rechtlicher Verbindlichkeit eines Abkommens. Dazu bedarf es bei allen der Einsicht, dass die Zusammenarbeit mit Russland im eigenen Interesse des Bündnisses liegt und dass die konventionelle Rüstungskontrolle keineswegs ein Geschenk an Moskau bedeutet.

Bei Option III bringt die erste Alternative – integrierte Verhandlungen – keinen wirklichen Fortschritt in Bezug auf das zentrale Gastlandproblem. Ferner ist bereits zu Beginn die Frage zu klären, in welchem Kreis eventuelle Verhandlungen stattfinden sollen – zu 36, zu 56 oder in einer anderen, neuen Gruppierung von Staaten, und ob man diesem großen Kreis – beispielsweise für das Kaukasusgebiet – regionale Verhandlungen gemäß Kapitel X des Wiener Dokumentes 1999 an die Seite stellt. Künftige Verhandlungen können bei zu vielen Teilnehmern erneut äußerst schwerfällig sein. Viel Zeit erfordert bereits die Einigung über das Verhandlungspaket. Angesichts der eingetretenen Pause würde sich der Beginn der Gespräche erheblich verzögern. Insgesamt ist bei dieser Alternative ein hohes Risiko des Scheiterns der Verhandlungen gegeben, während die Vorteile dieser Option, die in einer kostengünstigeren und einfacheren Implementierung bestehen, erst bei der Anwendung erreicht werden können.

Mit den beiden anderen Alternativen von Option III ginge man dem Gastlandproblem wahrscheinlich aus dem Weg. Der Transparenzansatz (Option III.2) ist Bestandteil eines wesentlich breiter angelegten Vorschlags, der alle konventionellen Streitkräfte der Staaten erfasst. Er will durch umfassende Information und Verifikation die Voraussetzung dafür schaffen, dass die Entstehung von strategischen und militärischen Instabilitäten frühzeitig erkannt und durch geeignete Maßnahmen rückgängig gemacht wird. Umfassende Information und Verifikation kann im vorliegenden Zusammenhang den Verzicht auf Obergrenzen in den russischen Flanken erleichtern und die Überwachung von Zurückhaltungspflichten wesentlich stärken. Der größte Schwachpunkt des Ansatzes ist, dass militärische Begrenzungen in den Hintergrund treten und dass damit die Attraktivität für Moskau sinkt. Beschränkungen sind außer im Verhältnis zur NATO auch zwischen Russland und verschiedenen mitteleuropäischen Staaten sowie in Regionen mit unregulierten territorialen Konflikten nach wie vor unverzichtbar. Deshalb ist eine Anreicherung zu empfehlen, sodass ein Mix aus Rüstungskontrollbausteinen und militärischen Transparenzelementen entsteht. Für entsprechende Überlegungen bieten die im Zusammenhang des A-KSE-Übereinkom-

56 Das wird auch von Sherman Garnett, Jeffrey McCausland und Anne Witkowski in einer Option gefordert, die dies allerdings an die Aufhebung der russischen Suspendierung von KSE und an einer Regelung der Konflikte in Moldau und Georgien binden (Shermann et al. 2010: 19ff.).

mens vorgenommenen Begrenzungen und Beschränkungen immer noch eine wichtige Basis. Einen derartigen Mix kann man auch als „erweiterte Option II“ bezeichnen.

Ein dritter Ansatz, bisher von lediglich prozeduralem Charakter, schlägt ein neues konventionelles Abkommen vor, das auf Kapitel X des WD 1999 (Regionale Abmachungen) beruht und auf diese Weise Maßnahmen der Rüstungskontrolle enger mit dem Wiener Dokument verzahnt. Außer dem bereits oben erwähnten Vorteil will man so den Übergang zum politischen Charakter der Verpflichtungen erleichtern.

Unseren Ausführungen zu Option IV entsprechend empfehlen wir ferner, zur politischen Verbindlichkeit eines künftigen Abkommens überzugehen. Angesichts der zur Frage der unregulierten territorialen Konflikte schon lange vom amerikanischen Senat vertretenen Haltung halten wir für wenig wahrscheinlich, dass ein neuer Vertrag über konventionelle Rüstungskontrolle in Europa dort Billigung findet. Andererseits halten die Regierungen der USA, Russlands, der Türkei und auch anderer Länder derzeit an rechtlicher Verbindlichkeit fest. Hier wird noch Überzeugungsarbeit notwendig sein, die aber leichter fällt, wenn bei der Kooperation in der Raketenabwehr erste Fortschritte erreicht sind.

Vor diesem Hintergrund plädieren wir dafür, dass die NATO im Rahmen der beschriebenen erweiterten Option II alsbald Gespräche mit Russland aufnimmt. Um Ergebnisse zu erreichen, bedarf es eingehender Vorbereitung im Bündnis und im Einzelnen folgender Schritte:

- (1) Angebot zur Aufnahme von Konsultationen über konventionelle Rüstungskontrolle im Rahmen des NATO-Russland-Rats;
- (2) Verständigung im Bündnis sowie zwischen Washington und Moskau, unregelte Territorialkonflikte aus den Rüstungskontrollverhandlungen herauszunehmen und sie den zuständigen politischen Gremien zu überlassen;
- (3) Bereitschaft, bestimmte militärische Begrenzungen zu akzeptieren, wenn Russland im Gegenzug in ausreichendem Ausmaß Transparenzmaßnahmen zustimmt;
- (4) Bereitschaft, bei der Erneuerung der konventionellen Rüstungskontrolle zu politischer Verbindlichkeit überzugehen;
- (5) Verzicht auf territoriale Obergrenzen in der russischen Flankenregion;
- (6) Festhalten am KSE-Vertrag, bis ihn ein anderes Abkommen ersetzt, um in sicherheitspolitisch kritischen Regionen bewaffneten Auseinandersetzungen entgegenzuwirken;
- (7) Erreichen der russischen Bereitschaft, in begrenztem Umfang Informationen auszutauschen und Inspektionen zu dulden, wenn neue Verhandlungen aufgenommen worden sind;
- (8) Entwicklung von Vorschlägen über statusneutrale Rüstungskontrollmaßnahmen für Moldau und das Kaukasusgebiet;
- (9) Regelmäßige Unterrichtung über den Verlauf der Konsultationen im „Kreis der 36“ sowie im OSZE-Forum für Sicherheitskooperation;
- (10) Entscheidung beim Abschluss der NRR-Konsultationen, in welchem Gremium Verhandlungen künftig stattfinden sollen.

Die gegenwärtige „Denkpause“ bei den Gesprächen zu 36 bietet die Möglichkeit, den bisherigen Verhandlungsansatz des Bündnisses zu überprüfen und sich für ein anderes Vorgehen zu entscheiden, das bessere Aussichten auf ein Abkommen bietet. Es geht um mehr Sicherheit und Stabilität in Europa. Die Handlungsfähigkeit der US-Regierung ist beschränkt. Deshalb sollte Deutschland zusammen mit anderen europäischen Partnern durch gemeinsame Vorschläge die Vorreiterrolle übernehmen. Bis zu neuen Bündnisentscheidungen sollte das Vorziehen einer Weiterentwicklung des Wiener Dokumentes 99 zurückgestellt werden, um ein abgestimmtes Vorgehen in beiden Bereichen sicher zu stellen. Entscheidet sich das Bündnis für Option II oder III, muss es von Anbeginn zügig und ergebnisorientiert handeln. Andernfalls nimmt die Gefahr überhand, dass die konventionelle Rüstungskontrolle in Europa endgültig scheitert – mit allen negativen Folgen, die das für das Verhältnis zwischen der NATO und Russland und für die nukleare Abrüstung hätte.

8. Literatur

- Abschließende Akte der Verhandlungen über Personalstärken der konventionellen Streitkräfte in Europa*, in: www.osce.org/de/library/14095 (2.8.2011).
- Acton, James M. 2011: *Low Numbers: A Practical Path to Deep Nuclear Reductions*, CEIP, Washington DC.
- Arbatov, Alexei/Dvorkin, Vladimir/Oznobishchev, Sergey 2010: *Non-Nuclear Factors of Nuclear Disarmament*, IMEMO, Moscow.
- Bericht 1990/91: und Bericht 1995: zum Stand der Bemühungen um Abrüstung und Rüstungskontrolle sowie der Veränderungen im militärischen Kräfteverhältnis 1995 und 1990/91. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Bonn.
- Boden, Dieter 2010: *Keine Lösung in Sicht? Georgien zwei Jahre nach dem August-Krieg*, in: library.fes.de/pdf-files/id/07415.pdf (24.11.2010).
- Charta von Paris 1990: Charta von Paris für ein neues Europa, Paris 21. November 1990, in: www.bundestag.de/bundestag/europa_internationales/international/osze/Auf_einen_Blick/charta.pdf (2.8.2011).
- Gartzke, Ulf/Prange, Dennis 2011: *In die Defensive. Für das US-Militär beginnt eine Zeit tiefgreifender Reformen*, in: IP 5/2011, S. 100-108.
- Grundakte 1997: Grundakte über gegenseitige Beziehungen, Zusammenarbeit und Sicherheit zwischen der Nordatlantikvertragsorganisation und der Russischen Föderation“, Paris 27. Mai 1997, in: www.nato.int/docu/basic/txt/grndakt.htm (2.8.2011).
- Hartmann, Rüdiger/Heydrich, Wolfgang/Meyer-Landrut, Nikolaus 1994: *Der Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa*, Baden-Baden.
- Hartmann, Rüdiger/Heydrich, Wolfgang 2000: *Der Vertrag über den Offenen Himmel*, Baden-Baden.
- Hartmann, Rüdiger/Heydrich, Wolfgang 2002: *Die Anpassung des Vertrags über konventionelle Streitkräfte in Europa*, Baden-Baden.

- Lachowski, Wladimir* 2009: Regionale Stabilität und konventionelle Rüstungskontrolle, in: Zellner, Wolfgang/Schmidt, Hans-Joachim/Neuneck, Götz (Hrsg.), Die Zukunft konventioneller Rüstungskontrolle in Europa, Baden-Baden, S. 392-402.
- Monaghan, Andrew*. 2011: Limited Partnership, in: IP Global Edition, Heft 3/2011, S. 22-26.
- NATO 2020: Assured Security; Dynamic Engagement. Analysis and Recommendations of the Group of Experts on a New Strategic Concept for NATO vom 17.5.2010.
- NATO-Gipfelerklärung 2010: Lissabon, 20.11.2010; in: www.nato.diplo.de/contentblob/2978542/Daten/966698/NATO_Gipfel_Erkl_DLD.pdf (7.11.2011).
- NATO Strategic Concept 2010: Active Engagement, Modern Defence. Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organisation“, in: www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_68580.htm (2.8.2011).
- NATO-Russia Joint Council Statement 2010: Lissabon, 20.11.2010; www.nato.int/cps/en/natolive/news_68871.htm (20.9.2011).
- Norris, Robert S./Kristensen Hans M. 2009: Nuclear Notebook: U.S. Nuclear Forces 2009, in: Bulletin of the Atomic Scientists, 65/2, S. 59-69.
- North Atlantic Council Statement 1997: Press Release (1997) 027 vom 14.3.1997, in: www.nato.int/cps/en/natolive/news_25370.htm?mode=pressrelease (2.8.2011).
- Richter, Wolfgang 2009: Wege aus der Krise: Lösungsansätze für die Bewahrung des KSE-Regimes, in: Zellner, Wolfgang/Schmidt, Hans-Joachim/Neuneck, Götz (Hrsg.), Die Zukunft konventioneller Rüstungskontrolle in Europa, Baden-Baden, S. 327-346.
- Richter, Wolfgang 2009a: Initial military operations during the war in Georgia in August 2008, Caucasus Analytical Digest, 10/09, S. 5-9.
- Richter, Wolfgang 2011: Scheitert die konventionelle Rüstungskontrolle in Europa? Der KSE-Vertrag vor dem Aus? SWP-Aktuell Nr. 45/2011.
- Shermann, Garnett/McCauseland, Jeffrey/Witkoswki, Anne 2010: Salvaging the Conventional Armed Forces in Europe Treaty Regime: Options for Washington, Brookings Arms Control Series, Paper 2, Washington DC.
- Schmidt, Hans-Joachim 2008: Ende oder Neuordnung der konventionellen Rüstungskontrolle?, HSFK-Report Nr. 3/2008.
- Schmidt, Hans-Joachim/Müller, Harald 2010: Zwischen nationaler Selbstbehauptung und Kooperationssignalen: Zur Einschätzung der neuen russischen Militärdoktrin, HSFK-Report Nr. 1/2010.
- Working Draft 30. März 2011: Framework for Negotiations to Strengthen and Modernize the Conventional Arms Control Regime in Europe, Wien.
- Wiener Dokument 1999 der Verhandlungen über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen, in: www.osce.org/de/fsc/41278 (2.8.2011).
- Zagorski, Andrei 2011: Russia's Tactical Nuclear Weapons: Posture, Politics and Arms Control. Hamburger Beiträge zur Friedensforschung und Sicherheitspolitik, Heft 156.
- Zellner, Wolfgang 2009: Can This Treaty Be Saved? Breaking the Stalemate on Conventional Forces in Europe, in: Arms Control Today 9/2009, in: www.armscontrol.org/act/2009_09/Zellner (7.11.2011).